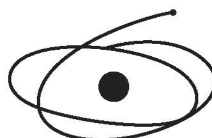
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XVI | nº 63-64 | 1973



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XVI nº 63-64 Julho-Dezembro 1973

ARTIGOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuições de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186

RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Vol. XVI — 2º Semestre de 1973 — nº 63/64

A **Revista Brasileira de Política Internacional**, editada trimestralmente pelo **Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretário:

CEZAR C. HAROUCHE

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 — TEL.: 246-9542

Rio de Janeiro, RJ — BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 30,00 — Para o exterior: US$ 12,00

Número avulso: Cr$ 15,00 — Para o exterior: US$ 6,00

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Vol. XVI — September/December 1973 — Nº 63/64

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

ENDEREÇO/ADDRESS

Biblioteca

Praia de Botafogo, 186

Rio de Janeiro, RJ — BRASIL

Solicita-se Permuta

Exchange is requested

ASSINATURAS

Brasil: Cr$ 30,00 — Foreign Countries: US$ 12,00

Número Avulso: Cr$ 15,00 — Single number: US$ 6,00

POLÍTICA NACIONAL EXTERNA BRASILEIRA

Manoel Pio Correa

"A Política de um Estado", disse Napoleão Bonaparte, *é a sua geografia.* Na concisão dessa fórmula, encontramos a premissa básica de toda a Política Exterior: a dominância das condições decorrentes da situação geográfica do país na identificação e na defesa dos seus objetivos nacionais. Poderíamos acrescentar-lhe um corolário: "*a sua História*". Com efeito, um País não vive isolado no tempo e no espaço: ele se situa fisicamente em uma parte determinada da superfície terrestre, e se insere, como Nação, em uma seqüência concatenada de fatos históricos, cadeia ininterrupta de causas e efeitos, efeitos esses que se transformam por sua vez em causas de novos efeitos. Pretender traçar a Política Externa de um país sem a estreita observância das duas séries de coordenadas, as históricas e as geagráficas, é correr ao encontro dos mais desastrosos fracassos, e fatalmente ferir os interesses nacionais. Foi o que se viu no Brasil nos anos de 1961 a 1964, quando estadistas bisonhos, motivados por considerações ideológicas ou pseudo-ideológicas primárias, pretenderam divorciar-se da objetividade dos fatos, e correr ao arrepio da experiência secular, da doutrina diplomática, e do próprio bom senso, precipitando o País em uma aventura que não foi menos catastrófica no plano externo do que no domínio interno.

Vejamos, pois, no que resulta a fórmula de Napoleão aplicada ao Brasil.

Avançando profundamente Oceano a dentro pelo seu saliente Nordestino, que comanda a angostura do Atlântico-Sul, e estendendo-se para o coração do Continente até quase tocar a moldura externa da Cordilheira Andina, a Natureza lhe traça o duplo destino de Potência Continental e de Potência Marítima. Fronteira comum com dez países, profunda interrelação de interesses com outros, extensas linhas de comunicação marítima, a inversão exata de posições no tocante respectivamente à Bacia Amazônica e à Bacia Prata (na primeira das quais comandamos o acesso ao mar enquanto que na segunda somos ribeirinhos de montante), a presença enfim no Continente de uma Potência de vasta capacidade polarisadora no plano mundial, todos esses são os fatores que pautam irrecusavelmente o planejamento político externo do Estado brasileiro, na consecução dos Objetivos Permanentes da Política Exterior do Brasil.

Os alicerces da Política Exterior de qualquer país encontram-se em suas relações com os Estados fronteiriços. A Fronteira une ou separa os Estados, atrai ou opõe, conforme à evolução da História e da conjuntura política; ela pode até avançar ou recuar; mas é um fato permanente, uma interface constante, uma linha de contato ou de atrito irrecusável para todo o sempre. Contorno tangível da Pátria, epiderme sensível da Nação, a Fronteira é o primeiro determinante das alianças como dos antagonismos, que aliás podem alternar no curso da História, mas sempre com importância preeminente no panorama diplomático da Nação. Assim a França e a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, ora inimigas, ora aliadas no curso dos séculos, mas sempre, na paz como na guerra, de vital importância umas para outras em suas relações recíprocas: porque o Reno e o Canal da Mancha sempre estiveram onde estão, e sempre hão de estar.

No caso do Brasil, essa verdade elementar tendeu por muito tempo a ser obscurecida pelo fato de que a maior extensão de nossas fronteiras corria, e ainda hoje corre, por regiões ermas e remotas, onde se plantou a incrível audácia expansionista de nossos antepassados. As Fronteiras do Norte e do Oeste, em grande parte ou desertas ou de fraca expressão econômica, separadas dos grandes centros demográficos do país por imensas distâncias mal servidas de vias de comunicação, tenderam a escapar ao interesse imediato da Nação em geral. Também para isso concorreu situação similar nos países vizinhos, e mais ainda o fato de alguns deles, como o Peru e a Bolívia, haverem voltado suas vistas de preferência para o Pacífico, quando a Geografia impele os seus destinos, pelas suaves, férteis e bem irrigadas vertentes orientais, para a comunidade Atlântica e Platina, antes que para os abruptos e áridos contrafortes ocidentais dos Andes ou para as desoladas *punas* da Cordilheira. Assim, tendemos a viver de costas voltadas uns para os outros, debruçados sobre os horizontes marinhos respectivos do Atlântico e do Pacífico.

Nunca se iludiram com isso, porém, a Chancelaria portuguesa nem a brasileira. O ciumento zelo da Coroa de Portugal pelas mais inóspitas fronteiras está documentada ainda hoje pelas magníficas fortificações *à la Vauban* de Macapá, de Coimbra, do Príncipe os Beira. A diplomacia Imperial nunca descurou um instante de assentar em bases jurídicas inabaláveis um claro traçado de nossas fronteiras, nem de manter com nossos vizinhos um diálogo constante em resguardo de nossos interesses. O Barão do Rio Branco, cuja figura se agiganta diariamente com o recuo da História à medida em que a perspectiva deixa perceber com mais nitidez o seu perfil sobre o pano de fundo de sua época, teve toda a sua vida a sua melhor atenção voltada para os problemas da política com os Estados limítrofes ,e, se pôde levar a uma conclusão vitoriosa as últimas questões de limites, foi porque estava profundamente impregnado da sensibilidade tradicional de nossa Chancelaria sobre a matéria e conhecia a fundo os antecedentes históricos relevantes. Ao assinar o Tratado de Petrópolis, que ao

abrir para a Bolívia o acesso ao Amazonas pela Estrada-de-Ferro Madeira-Mamoré fazia do Brasil o escoadouro dos produtos do Oriente Boliviano e abria-nos as portas deste último, o Barão do Rio Branco seguia rigorosamente a orientação de seus grandes predecessores, como o Barão de Cotegipe, o Marquês de São Vicente e seu próprio ilustre Pai, o Visconde do Rio Branco, que todos haviam apontado o caminho do Mamoré e do Madeira como de vital importância para o relacionamento com a Bolívia, através de suas mais ricas áreas, os vales do Beni e do Madre de Dios. A seguir, o fecundo diálogo diplomático do Brasil com a Bolívia voltou-se logicamente do Departamento do Beni para o de Santa Cruz de la Sierra, de onde a ferrovia que o liga a Corumbá já se apresta a prosseguir até Cochabamba.

Se, no passado, foi de tal importância o nosso relacionamento com os Estados vizinhos, muito mais o é no presente e o será no futuro imediato.

Por um lado, com efeito, rapidamente desaparece a cômoda cortina da quase inacessibilidade de certos trechos da fronteira, que podia permitir aos menos avisados fechar os olhos quanto à sua importância. As *"Rodovias Multinacionais"*, cuja construção tive a honra de preconizar em 1964 nos dois *"Planos Itamarati"*, I e II, dirigem-se velozmente para as fronteiras e bem cedo nossa rede de transportes terrestres estará ligada a Caracas, a Lima e a La Paz, como já o está a Assunção, a Buenos Aires e a Montevidéu. Na Fronteira Sul as *"Multinacionais"* indicadas no Plano *"Itamarati — I"* atingem a Fronteira em múltiplos pontos: Chuí, Jaguarão, Livramento, Bagé, Queraí, Uruguaiana, São Borja, Itaquí e os passos do Alto Uruguai. Intenso é o trânsito de pessoas e mercadorias pela Foz do Iguaçú. Amanhã a construção da gigantesca Central Hidrelétrica de Itaipu, a implantação da siderurgia em El Mutun, a construção do trecho ferroviário Santa Cruz-Cochabamba fechando o último elo do Ferrocarril Transcontinental, vão criar outros tantos focos de ação e de irradiação econômica, poderosos pólos de desenvolvimento ao longo da Fronteira. Multiplicam-se os pontos de imbricação de interesses, de intercâmbio econômico, de complementação industrial; mas também as áreas potencialmente contenciosas sobre as quais tem de velar a nossa diplomacia. Enfim, fator a não esquecer, acentua-se em nossos dias a ressonância externa das tensões ou perturbações políticas nos países vizinhos, outrora neutralizados para nós pela espessa camada isolante dos antigos vácuos intermediários ao longo da faixa de fronteiras, cuja súbita permeabilidade e transparência acusam contrastes e geram confrontos. O Brasil, por seu lado, em sua tranqüila e triunfante singradura, vai levantando inevitavelmente atrás de si uma esteira inconsistente mas turbulenta de suspicácias e ciúmes, que podem despertar os ecos de antigas rivalidades, os fantasmas de passados temores. Importantes diferenças ideológicas, concepções diversas de filosofia do Estado, divergências de doutrina econômica, podem facilmente polarizar e exacerbar animosidades, comprometer a harmonia das relações políticas, e criar,

sobre o nosso flanco, situações indesejáveis. Nossa vigilante e prudente diplomacia não pode esquecer por um instante a facilidade com que tendem a cristalizar-se, em torno de nós, ao redor dos cento e oitenta graus do semicírculo em que se insere o Brasil no Continente, afinidades formadas de tudo o que nos exclui, de tudo o que é comum a todos os demais e que os diferentes de nós: o idioma, as raízes históricas, a emulação atávica herdada dos ancestrais, a que podem acrescentar-se a qualquer instante os mais modernos fermentos políticos das mais remotas origens, moscovitas ou mongólicas, como já se tem visto acontecer.

A tudo isso a Política Exterior do Brasil tem que velar, prever, prover, dissipando desconfianças, desarmando ressentimentos, aplainando caminhos, criando diariamente condições de diálogo, de harmonia e colaboração, agindo com firmeza quando preciso, com serenidade sempre, sempre voluntariamente prisioneira dos princípios do Direito Internacional e do respeito às boas normas do convívio entre Nações; evitando ou dissipando toda veleidade de "*encerclement diplomatique*", cultivando amizades, "cobrindo os flancos", enfim.

Independentemente da conduta das relações com os nossos vizinhos, apresentam-se para a nossa Política Exterior, no Continente Americano, múltiplos problemas, tanto na ordem bilateral como na multilateral.

Na América do Sul, dois países não divisam conosco: o Equador e o Chile. O primeiro, historicamente preocupado com as questões de limites com o Peru, determinado a não perder o acesso ao Amazonas que só a amizade do Brasil lhe pode abrir, rico repentinamente de insuspeitadas jazidas de petróleo de que é faminta a nossa economia, passa a constituir uma peça considerável no tabuleiro de xadrez sul-americano. O Chile, onde acaba de se jogar um lance de transcendental importância para os destinos do Continente, insere-se no contexto de uma concepção de Lauro Müller, a política do "A.B.C." — Argentina, Brasil, Chile. Percebeu, com efeito, o sucessor imediato de Rio Branco o papel capital que poderiam desempenhar os Estados do "Triângulo Austral" do Continente (com a implícita participação do Uruguai). Países de grau de cultura e desenvolvimento bastante similar entre si, já agora dispondo de facilidades razoáveis de interligação terrestre e marítima, eles oferecem excelentes condições para uma proveitosa colaboração econômica, e, no seu estado atual, para a criação, até, de um mercado subregional homogêneo e em escalas rentáveis, escapando aos desníveis de mercado que vem entorpecendo o funcionamento da ALALC. Vale a pena notar que as regiões de maior densidade demográfica, e de maior poder aquisitivo, dos países em questão e de toda a América Latina são contíguas entre si, e formam, com o Centro-Sul do Brasil, o Uruguai, a parte central da Argentina entre as latitudes respectivas de Córdoba e de Bahia Blanca, e o Chile, uma faixa contínua de alguns 70 milhões de excelentes consumidores, base adequa-

da para uma fortíssima complementação industrial, válida também para a totalidade da população dos quatro países. Além do que, um simples olhar à carta das Américas revela a importância geopolítica do Chile para a diplomacia brasileira.

Se, agora, nos voltarmos para o Hemisfério Norte, e para o conjunto do Continente, óbvia é a importância para nós, como para o mundo inteiro, do relacionamento com os Estados Unidos da América do Norte. Esse relacionamento tem uma longa história, desde a Independência, que o Governo de Washington foi o primeiro, e por certo tempo o único, a reconhecer. Ainda em 1824 o único Chefe de Missão formalmente acreditado junto ao Governo Imperial, e não junto à Casa de Bragança por motivos puramente dinásticos, era o representante dos Estados Unidos. Durante todo o período da Monarquia, no entanto, ambos os países estiveram absortos em problemas próprios, o Brasil, com as questões do Prata e a crise do Paraguai, os Estados Unidos com a ocupação do território até o Pacífico e a Guerra de Secessão, que por sinal trouxe abalos às relações bilaterais, dada a difícil situação do Brasil, país escravagista, frente a um conflito nascido justamente da questão da escravatura. Como é sabido, o Governo Imperial tentou manter uma difícil neutralidade, havendo reconhecido o estado de beligerância dos Confederados, o que obviamente, não lhe conquistou grandes simpatias de parte do Governo de Washington, apesar do nobre e angustiado apelo pessoal de D. Pedro II aos contendores, em favor de uma *Paz sem Vitórias* — cujos termos foram "parafraseados", quase que *ipsis verbis,* meio século mais tarde, na Proclamação do Presidente Wilson aos beligerantes europeus.

Por outra parte, durante todo o período citado a política continental dos Estados Unidos da América foi de ordem grandemente unilateral, fundada nas bases da Doutrina dita de Monroe, e prejudicada aos olhos dos demais países americanos pela guerra de conquista em que anexou parte do territóroi mexicano. Só no último ano do Império, em 1889, ocorreu aos Estados Unidos convocar os demais Países Americanos para a discussão de problemas comuns. Foi a I Conferência Pan-Americana de Washington, na qual imediatamente se fez sentir o valor da presença do Brasil, cuja delegação, chefiada após a proclamação da República por Salvador de Mendonça e Amaral Valente, manobrou com brilhante habilidade "por linhas interiores", segundo outro preceito Napoleônico, entre as demais Delegações, das quais a norte-americana era chefiada pelo Secretário de Estado Blaine, a Argentina por Roque Saenz Peña e Manuel Quintana, e a peruana por Velarde, para fazer proclamar dois importantes princípios: o do arbitramento obrigatório dos conflitos e o da renúncia às conquistas territoriais. Dessa Conferência data a criação do "Bureau Pan-Americano", primeiro embrião do que é hoje a Organização dos Estados Americanos.

Foi, porém, na Terceira Conferência Pan-Americana, no Rio de Janeiro, em 1906, que a posição do Brasil assumiu a feição decisiva que nunca mais perderia desde então, e que a Chancelaria brasileira passou a mobilizar o sistema pan-americano como instrumento de nossa Política Exterior em termos globais. O gênio do segundo Rio Branco entendeu, com efeito, que naquele momento da História os Estados Unidos preparavam-se, sem o querer talvez, e mesmo sem o saber, a desempenhar em breve um papel primordial, partilhando com as Grandes Potências européias de então o poder decisório nos destinos do mundo; sabia ele a resistência que essas mesmas Grandes Potências européias opunham, como se viu nessa época em Haia, ao acesso dos países da América Latina à igualdade jurídica com elas; sentiu que só como membro de uma grande Entidade Internacional, da qual fossem membros também os Estados Unidos, poderíamos romper as barreiras que as velhas Nações européias, ainda cristalizadas no mundo compassado e exclusivista do Congresso de Viena, opunham às nossas jovens Soberanias. Bem se viu, aliás, na Conferência de Versalhes e na extinta Liga das Nações, a tenacidade desse espírito oligárquico. O Barão, embora homem de formação pessoal e profissional acentuadamente européia, dedicou portanto a sua alta capacidade e lançar as bases desse convívio com os Estados Unidos da América que perdura até hoje, fundado no respeito mútuo, na franqueza até nas ocasionais divergências, e cuja cordial intimidade sempre foi mantida, como convêm a ambos, aquém dos limites da familiaridade, e jamais tolheu no mais mínimo a liberdade de manobra do Brasil no plano mundial, mas representou e representa uma constante de nossa política exterior.

Nos anos subseqüeentes, a causa do Pan-Americanismo continuou, porém, a ser prejudicada em seu progresso por acentuados traços agressivos na política exterior norte-americana. A guerra com a Espanha, redundando na anexação vitual das Filipinas, na anexação explícita de Porto Rico, e no protetorado virtual sobre Cuba, já havia, anteriormente à III Conferência Pan-Americana, estabelecido um clima de certo mal-estar; *posteriormente a ela, a política chamada do "Big Stick"*, de intervencionismo aberto na América Central, gerou escassas simpatias nos países hispano-americanos. O Brasil, sem interesses na área do Caribe, alheio e indiferente ao problemas da Espanha, procedeu à construção das bases para o diálogo permanente com Washington, que por seu lado ajudou-o a abrir os caminhos para o acesso ao primeiro plano do cenário internacional. Em um tempo, ainda não tão remoto, em que as grandes Potências só admitiam representações diplomáticas de países latino-americanos na categoria de Legação, foi em Washington que o Brasil pôde acreditar o seu primeiro Embaixador— O laudo arbitral do Presidente Cleveland, dando ganho de causa ao Brasil na questão das Missões, não fez decerto mais do que consagrar direito nosso, mas certamente também foi facilitado pelo clima criado pelo Itamarati nas relações entre os dois países.

A entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial, ao lado da Tríplice *Entente*, coincidiu com a dos Estados Unidos e projetou o nosso país, na condição de beligerante e Aliado das Potências vencedoras, em lugar de destaque no cenário mundial, trocando Embaixadas com a Grã-Bretanha e a França, e recebendo pela primeira vez a visita de um Chefe de Estado europeu, na pessoa do Rei Alberto da Bélgica. Os Estados Unidos apoiaram lealmente nossas pretensões na Conferência de Versalhes, e a nossa candidatura ao Conselho da Liga das Nações.

Foi preciso esperar, no sentido, a VII Conferência Pan-Americana, realizada em Montevidéu em 1933, para que o Pan-Americanismo adquirisse uma expressão dinâmica e efetiva, graças à sinceridade e poder de convicção do Secretário de Estado Cordell Hull, representando a "Política de Boa Vizinhança" instaurada e fielmente mantida pelo Presidente Franklin Roosevelt. Graças, também, a Afranio de Mello Franco, que há dez anos vinha com finura e fidalguia dirigindo os contatos no âmbito do Pan-Americanismo. Mello Franco viveu bastante para chefiar mais uma vez a delegação brasileira na VIII Conferência, em Lima, em 1938; e o seu desaparecimento coincidiria com o acesso ao comando da Casa de Rio Branco de um extraordinário estadista, Oswaldo Aranha, que, já como Embaixador em Washington, já como Ministro do Exterior, revelou-se como o homem exatamente indicado para o diálogo com Roosevelt, do qual o aproximava múltiplas características partilhadas; o magnetismo pessoal de caudilho, as apaixonadas convicções liberais, cedo as indisfarçadas simpatias pela causa das Democracias européias contra o nazi-fascismo. A participação de ambos os países na Segunda Guerra Mundial foi o resultado de uma opção consciente, de um deliberado despertar de consciências nacionais para um sacrifício livremente aceito com todas as suas conseqüências, com todos os seus riscos, por uma causa nobre, transcedendo os próprios e sagrados brios nacionais para esposar a querela de princípios de significação irrecusável para a Civilização. Ao calor das batalhas, na fraternidade das fileiras do V Exército Aliado, da XXII Força Aérea, das missões navais partilhadas com a VII Esquadra norte-americana, a amizade brasileiro-norte-americana adquiriu uma nova profundidade, um significado mais concreto, até hoje subjacente às relações entre os dois países.

Mesmo, porém, para aqueles países americanos cuja beligerância permaneceu no plano teórico e jurídico, o período da Segunda Guerra Mundial acarretou um singular estímulo ao fortalecimento dos laços continentais e despertou, com surpreendente rapidez e veemência, um inegável sentimento de solidariedade, fazendo subitamente da União Pan-Americana, até então foro de debates, um instrumento de ação. As Reuniões de Consulta dos Chanceleres Americanos realizadas em Panamá, em Havana e no Rio de Janeiro tomaram com rapidez medidas eficazes para proteger a segurança do Hemisfério, inclusive contra as infiltrações ideológicas nazistas. Um Comitê de Emergência para a Defesa Política do Continente

elaborou e coordenou as medidas para combater a ação do inimigo nos campos de espionagem, da sabotagem e da guerra psicológica: nesse órgão tive a honra de ser primeiro o Assesor, depois o Substituto do titular brasileiro, General Pedro Aurélio de Góis Monteiro. Logo após o conflito mundial, o Tratado do Rio de Janeiro, em 1947, criava o aparelhamento de segurança coletiva e de defesa mútua das Repúblicas Americanas, no momento em que o início da chamada "Guerra Fria", destruindo as ilusões que haviam sido alimentadas por Roosevelt, tornava evidente que a União Soviética, aliado das Democracias Ocidentais durante a II Guerra Mundial, candidatava-se a substituir vantajosamente a Alemanha no papel de inimiga mortal dessas mesmas Democracias.

A primeira agressão comunista do pós-guerra ao Hemisfério Ocidental não se fez esperar muito: foi a tentativa de estabelecimento de uma cabeça-de-ponte na Guatemala. Fracassado esse intento, vários anos de cuidadosa preparação psicológica e de sistemática infiltração precederam o golpe-de-mão vitorioso que fez de Cuba uma base soviética encravada no Continente Americano, concebida para o papel de Cavalo de Tróia no interior da fortaleza democrática das Américas. A despeito de fracassos táticos, o plano surtiu êxito estratégico ao introduzir profunda cunha na unidade Continental, prejudicando gravemente a atuação de Organização dos Estados Americanos, mantendo entre esses Estados crônicas divergências, e criando múltiplos focos de subversão e agitação, que levaram a luta ideológica à frente dos países americanos. Sem haver jamais conseguido pôr diretamente em perigo a segurança do Continente, a Cuba de Castro converteu-se em uma pequena chaga supurante aberta no flanco da América, insuficiente, sem dúvida, para ameaçar a vida desse vasto corpo, mas fonte sempre potencial de inflamações locais. Certo é que o Pan-Americanismo, qual o conhecemos em 1947, não se restabeleceu do golpe, e talvez nunca venha a restabelecer-se.

Nessa altura, o Itamarati manobrou por duas formas para tentar resguardar a harmonia essencial dos países do Continente. Primeiro, no sentido de expelir da Organização dos Estados Americanos o corpo estranho em que se havia convertido Cuba. Segundo, no sentido de desviar o debate continental do terreno político, que a explosão de Cuba havia semeado de incômodos estilhaços, para o terreno mais fértil da cooperação econômica, com vistas a criar, através da união de mercados, bases mais amplas e mais sólidas para a estrutura econômica das Nações latino-americanas. Foi assim que nasceu a ALALC, através do Tratado de Montevidéu; a qual devia ser vítima, por sua vez, da politização de assuntos puramente econômicos e técnicos, mal que até hoje entorpece os seus progressos. Nem por isso, aliás, deixou a ALALC de trazer, com o correr dos anos, um saldo altamente positivo para o comércio exterior brasileiro.

Abrem-se no Continente, em nossos dias, amplos e fecundos campos à cooperação econômica e técnica entre as Nações. Por exemplo, a explo-

ração e valorização dos recursos das duas grandes Bacias, a Platina e a Amazônica, constitui por si só um desafio, não apenas para a nossa geração, mas para muitas gerações a vir. A cooperação internacional nessas tarefas acelerá e multiplicará os seus efeitos, com proveito geral, fortelecendo ao mesmo tempo o congraçamento e a harmonia entre os países interessados. Essa cooperação internacional, bem compreendida, abrange e deve abranger uma infinidade de aspectos: desde o combate às endemias, às epizootias, às pragas das lavouras, até os estudos de meteorologia, hidrologia, química e microbiologia dos solos, ecologia, e muitos outros domínios da Ciência. No caso de regiões naturais cortadas por fronteiras políticas, a coordenação de esforços impõe-se pela própria natureza das coisas.

Seria obviamente improfícuo combater, por exemplo, a febre aftosa de um lado da fronteira, se ela pode grassar livremente do outro lado. Da mesma forma, os gafanhotos que se criam no coração do Chaco Boreal não costumam deter-se nas fronteiras para controle de passaporte... Tão óbvia conveniência de articulação de esforços não dispensa, no entanto, um adequado arsenal de instrumentos internacionais, que cabe planejar e negociar no quadro da Política Exterior do país, visando, não só o bem-estar das populações, mas o fortalecimento de vínculos com terceiros países. A experiência ensina que a convergência dos interesses materiais de dois povos é a mais sólida base para a manutenção de boas relações políticas entre eles. Esta verdade axiomática aplica-se, naturalmente, ao intercâmbio comercial e às relações econômicas de toda sorte, quando mutuamente vantajosas. O desenvolvimento dos recursos das duas grandes bacias fluviais sul-americanas, esteiado em acordos e relações internacionais promotores das pesquisas e planejamento adequados, pode vir a constituir preciosa e sólida base para a política sul-americana do Brasil, tanto mais quanto os "corredores de exportação" de ambas as áreas atravessam o território brasileiro. Isso é verdade não só da Bacia Amazônica, mas também da Bacia do Prata, cujas "Portas Oecânicas" acham-se desde já em Santos e em Paranaguá, e se abrirão cedo também no porto do Rio Grande, fadado antes do fim deste século a um papel não menos importante, para a área, do que os portos platinos, podendo receber navios de maior porte e calado.

Consideradas as condições continentais em que se inscreve a Política Exterior do Brasil, vejamos a sua outra premissa, que é a condição de ribeirinho do Atlântico.

As nossas extensas costas, a nossa dependência de linhas de comunicação marítimas para o comércio interno e externo e para a segurança nacional, apontam ao Brasil o destino de potência marítima. Duas vezes no curso deste século sentimos a vulnerabilidade de nossa economia sempre que não possamos proteger eficazmente nosso comércio marítimo; em outras palavras, sempre que nos for contestada a liberdade de navegação

nas rotas do Atlântico. Isso é verdade desde o primeiro dia de nossa existência como Nação soberana: e o primeiro cuidado de D. Pedro I foi criar uma Esquadra, e a primeira demonstração ilustrativa de nossa Independência aos olhos da Europa foi o Pavilhão Nacional à carangueja da fragata *Niterói*, cruzando à vista do Tejo após a decisiva derrota inflingida por Lord Cochrane à força naval portuguesa que saíra da Bahia após o 2 de julho.

A Nação brasileira emergiu, poderíamos dizer, da espuma do Atlântico, que trouxe a estas plagas os nossos antepassados, vindos não só de Portugal, mas de outras terras ultramarinas. Inicialmente criado pela força de expansão de uma potência então essencialmente marítima, o Brasil cresceu debruçado sobre o Atlântico e cada vez mais integrado na inter-relação econômica e cultural com o Mundo Atlântico, e exposto em conseqüência aos reflexos políticos dessa inter-relação, conducente a uma certa similitude de critérios éticos e de mentalidade que forma, com largas variações de detalhe mas inegável denominador comum de substância, o quadro geral da Civilização Ocidental no aspecto de sua filosofia política. Não foi por acaso que se denominou *"Carta do Atlântico"* o documento inicial da formidável Aliança que permitiu salvar essa mesma Civilização Ocidental da pior ameaça que já pesou sobre ela; nem por acaso que essa Aliança chamou-se de *"Aliança Atlântica"*; e não por acaso se chama "Organização do Tratado do *Atlântico* Norte" a estrutura militar que vela sobre a segurança do Ocidente. Nenhum aspecto estratégico do Oceano Atlântico pode nos ser indiferente, e muito menos as chaves de sua defesa na área de direto e vital interesse para nós, como o Cabo da Boa-Esperança, as Ilhas do Cabo Verde e os Açores.

Através do Atlântico se estende a rota que conduz ao Velho Mundo a nossa política comercial, peça essencial do nosso desenvolvimento econômico. Na outra margem, no Hemisfério oposto, acha-se a formidável concentração industrial do Mercado Comum Europeu, rica de fartíssimos recursos científicos, tecnológicos, financeiros e humanos, que conseguiu criar, face ao vasto mercado norte-americano e de certa forma equilibrando-o, um impressionante campo de produção e de consumo, o acesso ao qual é para nós vital, quer para a diversificação e desenvolvimento de nossas exportações, quer para a obtenção de elementos para o processo de desenvolvimento, quer ainda para nossa participação na estruturação de mercados internacionais de bens ou de serviços. Refiro-me aqui tanto à elaboração de convênios de preços de mercadorias, como café, açúcar ou cacau, como à disciplina dos problemas de fretes, seguros, cobranças de tributos, movimento e custo de capitais, que constituem as importações e exportações ditas *invisíveis*, mas que por "invisíveis" não deixam de pesar fortemente sobre os balanços de pagamento e sobre as estruturas de preços.

O Mercado Comum Europeu, constituído defensivamente como "Clube fechado" em base de política tarifária protecionista, não oferece, sob certos aspectos, um acesso inteiramente fácil. O mesmo, aliás, tende a ocorrer na ALALC, o princípio sendo o da abolição gradativa de barreiras tarifárias internas, mas de manutenção de uma barreira externa comum. No caso do MCE, porém, trata-se de verdadeiro Mercado Comum, e não de simples Área de Livre Comércio, sendo portanto mais rígido o sistema. Isso causa dificuldades à penetração de certos produtos brasileiros, especialmente de manufaturados, quando em concorrência com similares europeus; o que se torna um obstáculo à nossa política de crescente participação dos manufaturados na pauta de exportações, como meio de melhorar os *"terms of trade"* e também de incentivar o progresso tecnológico e a capacidade de competição de nosso parque industrial.

Não são, porém, nossos interesses e ambições prisioneiros dos horizontes do Atlântico. Neste planeta em que as técnicas da paz e da guerra cada vez mais facilmente superam as distâncias, os interesses e os antagonismos também mais facilmente podem encontrar-se ou enfrentar-se. O mundo em que vivemos não admite isolamento, seja ele na escala de um Continente inteiro. A própria independência dos povos exige uma série de interdependências, sejam eles econômicas, políticas ou militares. Os Estados gravitam em campos magnéticos de atração ou repulsão, solicitados por forças bem mais complexas do que nas eras anteriores. À medida em que o Brasil adquire estatura como Potência, projetam-se mais longo pelo globo os seus interesses e os seus contatos; cresce, em igual medida, a sua exposição ao envolvimento em assuntos mundiais, exteriores a seus intereses diretos, mas inextricavelmente vinculados com estes em termos de indeclináveis afinidades, objetivas ou morais. O mundo em que vivemos é intensamente polarizado por cargas em parte relevantes de razões geopolíticas, em parte de forças ideológicas ou emocionais, mas nem por isso menos poderosas. A luta pela hegemonia mundial prossegue, e a "Guerra Fria" não cessou. Iniciada em 1947 como uma lógica etapa da Política Exterior da União Soviética, ele traduziu, para aquela Potência, o fim da utilidade da Aliança Ocidental, uma vez que os Aliados, por um maciço apoio logístico e pela abertura da Segunda Frente européia, a haviam salvo da agressão alemã, e, cessadas as hostilidades, reconhecido a Moscou, em fiel execução dos Acordos de Teerã, Yalta e Potsdam, a posse pacífica de seculares objetivos geopolíticos: o domínio do Vale do Danúbio, da Polônia, dos Estados Bálticos, e até da Alemanha Oriental, com um acesso pela Prussia Oriental, em Koenigsberg (hoje Kaliningrado) e mares permanentemente livres de gelos. Saturada de conquistas territoriais, aniquilada por muito tempo a secular ameaça alemã sobre o seu flanco ocidental, pulverizados os remanescentes da *"Pequena Entente"* da Europa Central com a qual o Tratado de Versalhes buscara isolar a Rússia do resto da Europa mediante um "cordão sanitário", reduzidas a Rumânia, a Bulgária,

a Hungria, a Polônia e Tchecoslováquia ao estado de Protetorados virtuais, as Províncias da Alemanha Oriental ao de Colônias, a União Soviética não somente não tinha mais razões para preservar a aliança com o Ocidente, mas ao contrário tinha todas as razões para rompê-la, pois somente com tal ruptura ficaria com as mãos livres para ir buscar mais do que lhe haviam dado as armas e os arsenais Aliados, e os negociadores de Yalta, de Teerã e de Potsdam. Nada mais podendo esperar dos seus Aliados, convinha romper com eles para poder, sem peias nem preocupações, partir em busca da paridade bélica e nuclear, renegar o pagamento de astronômicas dívidas, implantar com mão de ferro o comunismo em lugar da Democracia em toda a sua nova zona de influência européia, e sobretudo partir para a agressão ideológica no resto do mundo, buscando anexar ainda mais países ao "Campo Socialista".

Com ligeiros matizes conseqüentes ao fluxo e refluxo da guerra psicológica e de conflitos locais assinalando pontos em que a guerra larvada conseguiu atrair, fixar e desgastar forças do Ocidente sem comprometer as sociéticas, esse é o quadro em que vive ainda o mundo atual, e não há razão para que cesse esse estado de coisas. Reflita-se que desde um quarto de século, na Coréia, na Indochina, no Egito, na Argélia, no Quênia, na Malásia, o Ocidente perdeu centenas de milhares de homens, gastou muitos bilhões de dólares, sem que isso haja custado aos Soviéticos um único soldado, embora na segunda guerra da Indochina, no Vietnam, 80% das baixas fossem causadas por material soviético, em mãos de homens indoutrinados e às vezes adestrados pela URSS ou seus satélites; considere-se que essas múltiplas e onerosas campanhas provocaram invariavelmente, na retaguarda, no seio das Nações Ocidentais envolvidas, as mais sérias repercussões, reflexos de discórdia e de amargura, abalos gravíssimos à unidade nacional e à autoridade do Estado, como vimos em França mesmo sob a direção de um Chefe de excepcional autoridade como De Gaulle, como vemos hoje nos Estados Unidos da América; constate-se que nesses vinte e cinco anos ruíram os Impérios da Grã-Bretanha e da França, devorados por agitações em que invariavelmente esteve presente o fermento comunista, ao passo que o da União Soviética só fez alastrar-se e consolidar-se, e diga-se se esta última tem razões para abandonar tão profícua política, que no espaço de uma geração eliminou do rol das grandes Potências dois dos seus três antigos Aliados, e abalou notavelmente o terceiro.

Seria, pois, uma perigosa ilusão, em matéria de Política Internacional imaginar que a suposta e sonhada "distensão entre os Blocos" haja posto fim à "Guerra Fria"; na verdade, essa ilusão não é mais lícita sequer aos ingênuos, desde a corajosa advertência do físico soviético Andrei Sakharov aos países Ocidentais, em seu desesperado e patético apelo à clarividência do Mundo Livre. A guerra continua, implacável embora oculta, e a estratégia russa apenas inverteu os termos da famosa máxima de

Clausewitz, segundo o qual "a Guerra é a continuação da Política Externa por outros meios": ela fez da Política, desde 1947, a eficaz continuação da guerra, mas contra os aliados da véspera. Aliás, os teóricos do comunismo foram grandes estudiosos de Clausewitz: Engels comentou-o em sua correspondência com Marx, Lenine considerou-o "um escritor cujas idéias fundamentais tornaram-se o patrimônio incontestável de todo pensador"; ainda em 1946 Stalin fazia-lhe longas referências. Todos reconheciam a validade de sua teoria aplicada à dialética dos conflitos ideológicos; e esses conflitos continuam perturbando a conjuntura política mundial, orientados sem a menor dúvida por um pensamento diretor servido por importantes meios de ação, voltados para debilitação das defesas internas e das instituições democráticas do Mundo Livre.

A escala dessa ação ofensiva pode ser medida pelo número de agentes de informação identificados entre o pessoal diplomático das Missões soviéticas. Para só falar na Europa, algumas cifras são eloqüentes: de 348 funcionários diplomáticos servindo em França no ano findo, 118 foram identificados ou fortemente suspeitos como agentes da KGB ou do GRU; na Noruega, 61 sobre 95; na Dinamarca, 48 sobre 91; na Turquia, 53 sobre 100; na Itália, 74 sobre 160; na Alemanha Ocidental, 82 em 117; na Suécia, 44 em 147; na Finlândia, 54 em 219; na Holanda, 37 em 74; na Grécia, 41 entre 79; na Suíça, 87 em 292; até na Ilha de Chipre, 12 entr e60, e no pequenino Luxemburgo, 7 sobre 13. Os próprios efetivos globai sdessas Missões já dão a refletir. Todos os 14 Adidos Militares na área foram identificados como pertencentes aos Serviços de Informação, 26 dos 28 Adjuntos a esses Adidos, 37 dos 45 funcionários civis servindo junto aos Adidos Militares. Fortes proporções também se verificam entre o pessoal das Representações Comerciais, das Delegações junto a Organismos Internacionais, e das Agências de Imprensa. Em suma, de um total de 2.145 funcionários, 776 são conhecidos ou veementemente suspeitos como pertencendo aos quadros da KGB ou do GRU. Ainda no ano findo de 1972 as autoridades mexicanas capturaram terroristas adestrados na Coréia depois de transitarem por Moscou como "bolsistas" do Instituto de Intercâmbio Cultural Mexicano-Soviético. As declarações desses homens implicaram cinco diplomatas soviéticos, inclusive o Adido Cultural à Embaxada, que foram expulsos do país. Igualmente em 1972, o Governo da Bolívia foi levado a expulsar nada menos de 49 diplomatas soviéticos, acusados de ligações com movimentos terroristas.

Atividades desse tipo são decorrentes e naturalmente sintomáticas de um estado de perpétua e secreta luta. "*C'est la Guerre*", dizem os franceses; justamente: isso são coisas da guerra — não da paz. A paz em que supostamente vivemos é ilusória, e fatal essa ilusão aos incautos. Alguns países alimentam outra ilusão, igualmente fantasiosa: é a de poderem ficar *à margem* da Guerra Fria, abrigados sob o escudo de papel do *Neu-*

tralismo. Essa posição é identificada com a filiação ao chamado *Terceiro Mundo*.

Ela não pode, porém, ser objeto de cogitações como diretriz da Política Exterior brasileira, e isso por vários motivos bastante óbvios.

Em primeiro lugar, o Brasil não pertence ao chamado "Terceiro Mundo". Em segundo lugar ,a tônica geral do "Terceiro Mundo" é, em última análise, a contestação dos valores da Civilização Ocidental, apontada como política e economicamente predatória e moralmente injusta. Qualquer que seja o valor dessa posição filosófica, ela não encontra eco nem guarida na doutrina política do Estado brasileiro, nem as convicções do seu povo. Com todo o respeito, e até com natural compreensão, pelas razões que possam haver levado os povos do "Terceiro Mundo" a tal atitude o Brasil não pode imitá-la, parte integrante que é ele próprio, e feliz resultado, do processo histórico do desenvolvimento dessa mesma Civilização Ocidental. Somos solidários desse processo histórico, embora capazes de identificar nele objetivamente suas falhas, e sinceramente dedicados a corrigí-las.

Quanto ao chamado *"neutralismo"*, mesmo dissociado do aspecto de militância no "Terceiro Mundo", ele tampouco nos pode atrair, também por diversos motivos. Primeiro, pelo seu caráter irrealista: alguém disse com razão que "só as estrelas são neutras". Segundo, por uma certa insinceridade, involuntária mas palpável, o mundo "neutralista" é um mundo Orweelliano, em que "todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que os outros"! a imparcialidade hipotética inclina-se visivelmente para um dos lados, qual a Torre de Pizza... O Presidente Castello Branco fixou, em inesquecível lição, a posição do Brasil ante o "Neutralismo", nas seguintes palavras:

"O neutralismo assume algumas ou todas as seguintes feições:

1ª) passividade, desaconselhável para um país de possibilidades e objetivos fundamentalmente ativos, como é o caso do Brasil;

2ª) indeterminação da política interna e de sistemas econômicos, passando a organização nacional a perder nitidez, no esforço de evitar alinhamentos com um ou outros dos sistemas políticos, daí resultando uma híbrida ineficiência;

3ª) emotividade imatura, fundada no ressentimento, justificado ou não, para com as antigas nações colonizadoras;

4ª) extorsão internacional de recursos dos dois contendores da guerra fria, com êxito variável e recíproco;

5ª) fuga da realidade internacional, por medo dos perigos nela implícitos.

Todas essas considerações tornam o "neutralismo convencional" uma política não condizente com a opção brasileira".

Desde a Revolução de março de 1964, por um aparente paradoxo, o Brasil ganhou muito maior liberdade para tratar com os países do chamado "Bloco Socialista". Com efeito ,a ênfase dada pela Revolução ao aspecto *Segurança Nacional* permitiu eliminar os fatores internos em que se pudesse apoiar qualquer ação política de origem externa, inconveniente aos nossos interesses, e conseguiu criar as condições necessárias para impedir eficazmente toda atividade indesejável. A franca tomada de uma posição de permanente vigilância, o desaparecimento de fatores de pressão política ou psicológica interna que pudessem levar a transigências nessa vigilância, limparam o horizonte, permitindo um diálogo claro com gente que entende perfeitamente essa linguagem — tão bons entendedores que meia palavra lhes sobra... O fato é que os contatos comerciais com os países do Bloco Socialista nunca foram tão ativos como desde a Revolução, colocados que foram enfim no seu contexto correto, que é o de buscar a mútua vantagem dentro do mútuo respeito, em ambiente quimicamente puro de quaisquer efluxos ideológicos e de quaisquer conotações políticas. Vale aí, em forma eloqüentíssima, a lição de que *a Segurança é condição básica para a independência na Política Externa.* O que significa essa independência, coube também ao Presidente Castello Branco defini-lo, logo nos primeiros dias da Revolução:

> "No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, nossa independência se manifestará na aferição de cada problem aespecífico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial, técnica e financeira com países socialistas, desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica.
>
> Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências — nem mesmo às potências guardiãs do mundo ocidental — pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência.
>
> Em resumo, a política exterior é independente, no sentido de que assim deve ser, por força, a política de um país soberano. Política exterior independente, no mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses, significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação, sem subordinação a nenhum interesse estranho ao do Brasil. O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com

o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. *Será esta a política externa da Revolução."*

A Política Externa da Revolução outra coisa não é senão a aplicação de princípios consagrados pela experiência e decorrentes logicamente de nossas possibilidades e necessidades, à necessidade, à obtenção dos Objetivos Nacionais Permanentes, dentro do respeito ao Direito Internacional e às normas éticas tradicionais. Na verdade, a Revolução permitiu à Política Exterior do Brasil retornar às suas linhas mestras consagradas e perenes, libertada de pressões e distorções deturpadoras de sua objetividade como de seu teor moral. Desde 1964 o caráter técnico dessa Política foi restabelecido, os seus profissionais recuperando, dentro das linhas mestras definidas pelas superiores diretrizes governamentais, a sua liberdade de conceituação e de manobra, momentaneamente perdida nos anos anteriores por pressões emocionais e demagógicas. A nossa Chancelaria pôde retomar as suas melhores tradições, restar uma clara linha já secular de atuação em que a imaginação e a habilidade aliam-se à dignidade e à seriedade, e que nos tem grangeado, através dos tempos, a consideração universal.

A Política Exterior é, enfim, um instrumento a serviço do Desenvolvimento Nacional: a ela cabe identificar e explorar os contatos que possam concorrer para facilitar recursos econômicos e técnicos, abrir escoadouros à nossa produção, promover o aprimoramento de nossos recursos humanos, evitar perdas de substância nacional. A imensa rede de negociações e de acordos que necessita essa missão solicita a atenção diária de nossa Chancelaria, serve para fortalecer elos políticos importantes, concorre sempre para um real, e não capciosa, coexistência pacífica entre os Povos: de modo consentâneos com a nossa vocação internacional, vasada no amor à Paz. Em última análise, nenhum assunto, relevante do domínio do interesse público, escapa ao escopo da Política Externa: segurança, comércio, finanças, transportes marítimos, terrestres e aéreos, saúde, cultura, comunicações, energia, artes e ciências, tudo isso e muito mais é matéria de negociações e de acordos internacionais, que devem responder ao pensamento e às linhas mestras de uma Política Nacional. Essa Política, por sua vez, deve assentar sobre uma Doutrina resultante de experiência do passado e de planejamento para o futuro. Daí nascerão os lineamentos da ação diplomática em cada caso.

A Nação brasileira emerge, amadurecida, para grandes destinos; ilimitado é o campo que se abre às suas esperanças nas décadas vindouras.

Cabe-lhe pensar e implementar uma Política Exterior comensurada a essa grandeza, mas preservando os traços com que sempre se apresentou ao Concerto das Nações: a dignidade serena e cortês, a firmeza sem arrogância, o amor ao Direito e Justiça.

Nossos antepassados legaram-nos uma prodigiosa herança: imenso patrimônio territorial, precioso patrimônio moral como Nação. É dever de cada geração sucessiva preservar e valorizar esse patrimônio, elaborando e aplicando a Política Exterior adequada para garantir, com a nossa segurança externa e prosperidade interna, um honroso lugar no concerto das Nações livres da Terra. Nos últimos dez anos, assistimos a uma prodigiosa ascenção em nossos destinos, e na consideração mundial para com o Brasil; tudo indica que nas décadas futuras a estrela da Pátria continuará no ascendente, e que antes do fim do século seremos uma Potência mundial de primeira grandeza, medida por qualquer padrão. A grandeza acarreta pesadas e às vezes penosas responsabilidades: com a graça de Deus nossa Pátria saberá enfrentá-las digna e vitoriosamente. A nós, os homens, cabe, desde agora, planejar e projetar no longínquo futuro as rotas que no cenário mundial deve seguir, em sua brilhante e pacífica trajetória, o Brasil bem-amado.

AMÉRICA DO SUL: GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Osiris Villegas

1. *Introdução*

As nações que compõe a América do Sul passaram, durante um longo período de sua história, por um processo de instabilidade caracterizado por perturbações políticas periódicas, intolerância recíproca entre os diversos grupos que compõe as sociedades, evolução errática e flutuante dos processos econômicos, além de outros fatores de importância igual ou semelhante, que revelam a existência de prolongada crise.

A complexidade do problema decorre das múltiplas facetas que apresenta e dos diferentes setores e aspectos que envolve.

Esta peculiaridade própria surge acrescida da complexidade do mundo no qual está inserido o Sub-continente, mundo caracterizado, por sua vez, pelo:

— processo acelerado de desenvolvimento econômico e tecnológico de certas regiões, enquanto em outras subsiste a pobreza e se acentua o imobilismo;

— polarização em blocos antagônicos, baseada em posições ideológicas, ao mesmo tempo em que os países em torno do qual se formam tais agrupamentos evidenciam estarem de acordo em questões essenciais;

— manifestação crescente de fraturas profundas entre grupos e gerações diversos;

— formação de grandes espaços integrados que coexistem com formas agressivas de nacionalismo;

— existência de organismos internacionais criados para preservar a paz e simultaneamente a proliferação de conflitos armados periféricos e localizados.

As circunstâncias acima discutidas — em uma enumeração que não pretende ser exaustiva — exigem que se tome consciência da realidade na qual está inserida a comunidade de nações sul-americanas, bem além das meras aparências. Torna-se necessário, portanto, imprescindível às suas classes dirigentes definir todas as causas — as verdadeiras causas — que conduziram a esta situação; precisar o contexto regional e mundial

que constitui o marco de referência indispensável; determinar dentro deste cenário as tendências relevantes, e estabelecer o papel que as nações sul-americanas, em conjunto e individualmente, podem e desejam assumir, conforme os interesses, requisitos e preferências de sua própria sociedade.

2. *A Herança Histórica*

Em meados do século XIX, consolidada a independência e semi-assegurada a organização nacional, tornou-se evidente para as elites nacionais, naquele momento, a necessidade de definir um destino para seus respectivos povos. Isto é, de definir objetivos que dessem coerência às atividades individuais e sociais, através de uma ou mais gerações, e que servissem, ao mesmo tempo, aos objetivos de governo de cada Estado soberano como critérios para a sua ação.

Tendo isto em vista, uma geração autóctone esclarecida analisou, em primeiro lugar, a situação objetiva de seu próprio país em particular e da América do Sul em geral, dando ênfase aos males que afligiam esta parte do mundo, entre outros: a carência de população, comunicações e serviços; a escassez de capital; o analfabetismo; a debilidade da estrutura legal; a incipiente produção agro-pecuária e o rudimentar desenvolvimento industrial.

A este panorama definido pela realidade, se contrapunha a visão da Europa como a expressão mais adiantada de um progresso evolutivo e de uma civilização avançada. O resultado, naturalmente, foi que cada país procurou atingir uma estreita associação com a Europa, estabelecendo um sistema de relações reciprocamente benéfico.

Com efeito, os países europeus estavam em condições de proporcionar às nações sul-americanas recursos humanos — que possuiam em excesso — para popular seus territórios; capitais para financiar o seu desenvolvimento; tecnologia moderna e produtos industrializados básicos. Por sua vez, as vastas extensões de terra não cultivada que constituiam o patrimônio nacional poderiam converter-se em exploraçõese agrícolas para alimentar os povos do Velho Continente, ávido, além disto, de matérias primas; teve início, assim, um ciclo que começava e terminava na Europa.

Implicitamente, a vinculação assim entendida, significava e envolvia uma relação de dependência não recíproca, porém com a vantagem de deixar para mais adiante, a possibilidade de iniciar a tarefa que conduziria a uma situação de autonomia, uma vez consolidados os objetivos propostos.

Esta concepção gerava a desvinculação das nações sul-americanas entre si, favorecida, além disto, pelo atraso recíproco que causava uma falta de interesse pelo intercâmbio, tanto do ponto de vista político, como cultural e econômico.

Em relação aos Estados Unidos da América eram naturais competidores, tanto de exportações nacionais de matérias primas, como de importações de manufaturas européais; segue-se que o estabelecimento de uma colaboração mais estreita poderia perturbar as relações de todo tipo com os países do Velho Continente.

Na base deste núcleo central de idéias e do sistema que se constituiu ao redor, elaborou-se a política interna e internacional das nações sul-americanas, o que se faz claramente perceptível no último quartel do século passado.

A Primeira Guerra Mundial tornou patente a quebra da ordem internacional em que se havia inserido este esquema. Ao final de 1918, Áustria-Hungria — uma das oito potências existentes em 1914 — havia desaparecido; Alemanha e Rússia jaziam prostradas; a Grã-Bretanha passava por rápidas transformações estruturais, que terminariam com a desagregação do Império e os Estados Unidos da América já tinham abandonado o seu "esplêndido isolamento", assumindo um papel de primeira grandeza no concerto internacional, na época em que o centro financeiro do mundo se deslocava de Londres para Nova York.

Tais circunstâncias mantinham a atualidade do programa das gerações do século anterior e os espíritos mais lúcidos advertiam que as idéias de que se nutriam haviam esgotado suas possibilidades dinâmicas. Por conseguinte, tudo indicava que se devia recompor, globalmente, seu esquema, procurando não somente sua adequação interna e externa à nova situação como também, mais profundamente, a revisão dos princípios básicos que lhe serviam de base.

Se alguns resquícios da antiga ordem mundial haviam conseguido substituir logo após 1918, a crise de 1929 logo os liquidou de forma definitiva e, dez anos mais tarde, iniciou-se a Segunda Grande conflagração do século que, ao terminar, trouxe à luz um novo internacional.

No decorrer desses acontecimentos, as nações sul-americanas passaram por uma série de crises recorrentes, como manifestação de uma mudança social que, forçando as estruturas cristalizadas, não encontrou, ainda, seu apoio em outro sistema coerente de idéias e instituições.

III — *A Situação Contemporânea*

Como conseqüência do processo sinteticamente descrito, a América do Sul chega a um presente que se podia caracterizar segundo diferentes enfoques.

Em continuação, destacam-se alguns aspectos expressivos do panorama atual que, sem esgotar o quadro total, apresentam um catálogo esquemático suficiente para explicitar uma situação geral insatisfatória, de incidência permanente no tema em questão.

Interessa especialmente saber em que mundo e agrupamento futuro deverá colocar-se o subcontinente, e quais serão as possibilidades e limitações que se lhes depararão.

Da análise dos processos políticos, econômicos, sociais e culturais, pode-se deduzir de sua evolução até o presente, isto é, as tendências mais gerais e, finalmente, a partir deste conhecimento, inferir as características fundamentais e dinâmicas do conceito internacional.

Entre as poucas tendências que legitimamente se podem constatar, como conseqüência dos estudos realizados, interessa assinalar aqui, as seguintes:

A) *Na ordem mundial*

1) Crescente interdependência e interrelação entre os povos, cujas manifestações mais notórias são, por um lado, os avanços técnicos em matéria de comunicações e transportes e, por outro, a proliferação e expansão acelerada de organizações internacionais, públicas e privadas, empresariais e profissionais, que tendem a substituir os canais tradicionais das relações entre as nações.

2) Formação de grandes espaços geográficos e demográficos nos quais se opera a concentração de poder político e econômico como resultado da acumulação de capitais, ciência e técnica; e, por conseguinte, assumem papéis de protagonismo no mundo.

3) Aumento das brechas de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, entre os países e blocos desenvolvidos e aqueles em vias de desenvolvimento e, subseqüentemente, progressiva perda de peso político e econômico destes últimos, no contexto mundial.

B) *Estados Unidos da América*

Em vista da evidente gravitação dos Estados Unidos da América no contexto regional sul-americano, é necessário assinalar, brevemente, algumas das tendências que atuam em seu seio e que têm relação com o tema em análise:

1) Em princípio, ainda que pareça óbvio, deve levar-se em conta que essa sociedade não configura um todo monolítico mas sim uma realidade complexa e dinâmica e que, presumivelmente, se encontra numa etapa de transição em direção de definições cruciais.

Estas definições cruciais estão ligadas à mesma configuração da sociedade norte-americana futura e aos papéis que desempenhará no mundo.

2) Com respeito a sua política exterior, pode-se dizer:

a) Em geral, se orienta para:

— Conter a das grandes potências comunistas rivais, a União Soviética e China;

— Manter uma ordem mundial estável, pacífica, que permita a expansão necessária de sua economia e evite-lhe os riscos da comunização de outros países;

— outorgar prioridade ao problema asiático, em razão das magnitudes demográficas e geográficas envolvidas e do paralelo volume dos esforços e recursos a entrar em jogo;

— transferir parte de sua responsabilidades políticas, econômicas e militares à Europa Ocidental, e estabelecer acordos diretos com a Rússia em todos os campos.

b) Particularmente, com respeito a América Latina, pretende fundamental e quase exclusivamente:

— assegurar ordem e estabilidade a um custo mínimo, que lhe proporcione níveis de liberdade necessários para desenvolver sua estratégia prioritária;

— conter a pauperização do Continente e incrementar seu bem estar na medida estritamente indispensável, a fim de evitar a comunização de novos países na área, seja isolada ou simultaneamente;

— dar prioridades de desenvolvimento segundo os níveis de instabilidade social dentro da região.

C) No marco regional sul americano, observa-se:

1) Tendência à estagnação, como conseqüência dos estrangulamentos econômicos e culturais que sofrem os países deste âmbito.

2) Crescimento demográfico acelerado, especialmente nas zonas urbanas e suburbanas, com o conseqüente agravamento dos conflitos sociais, setoriais e de geração.

3) Intensificação e expansão da participação do Estado como orientador, gestor e ator no processo de desenvolvimento.

4) Tendência à integração que reconhece diferentes processos e motivações:

a) os naturais, como resultado da proximidade geográfica, das afinidades culturais e dos intercâmbios espontâneos, humanos e comerciais;

b) *os dirigidos,* tanto por convênios bilaterais como aqueles que se canalizam através de organismos e acordos multinacionais;

c) *os gerados* pelas grandes empresas econômicas e financeiras através da própria integração de suas subsidiárias e filiais locais.

Neste contexto regional, só uns poucos países possuem paralelamente extensão territorial suficiente, potencial humano quantitativa ou qualitativamente importante, nível cultural particialmente elevado, recursos naturais variados e uma estrutura produtiva diversificada. De modo que, em termos relativos dentro da área, poderiam aspirar a ter viabilidade nacional e possibilidade de desempenhar um papel relevante no futuro.

Porém, considerados esses países dentro do quadro mundial precedentemente apresentado, é cabível supor, como muito provável, que tampouco esses países podem desempenhar por si sós, um papel hegemônico em futuro imediato.

Certamente, apesar de uma documentação cada dia mais abundante e mais precisa e as possibilidades que a técnica moderna oferece à informação, os países do subcontinente, isoladamente, não são bem conhecidos e menos compreendidos pelos europeus e/ou os norte-americanos. Seu ponto de referência é a América do Sul e sua influência política, no plano internacional, gravita como tal.

Por outro lado, no contexto regional, particularmente, se têm fortalecido as relações entre os países que o integram, seja pelo estabelecimento de acordos políticos, econômicos, culturais, bilaterais ou plurinacionais, seja por imperativo da espontaneidade de fenômenos de comunicação humana e comercial. Porém, é evidente, que tudo isso se deu como um produto de processos não inteiramente racionalizados, nem menos, ainda, como conseqüência da aplicação de uma nova fórmula de associação clara e plena, de entidade comparável às existentes, em outras regiões geográficas, política e econômicamente mais evoluídas.

IV — *Integração Regional*

Frente ao mundo, a constante histórica da América do Sul é a da solidariedade. Desde o início de nossas preocupações pela independência, os esforços dos países sul-americanos e seus ideais de liberdade se uniram aos seus vizinhos para consolidar a existência nacional de cada um sobre a base de uma sólida concórdia e comunidade de objetivos. Ao longo da história posterior, deram não poucas mostras de lealdade a este princípio. Contudo, a fraternidade entre os povos não pode limitar-se a uma mera referência ao passado comum, mas que exige, primordialmente, assumir *com responsabilidade compartilhada e um autêntico interesse solidário*, os problemas dos países da área, no modelo do sistema que integram e em posse de uma solução adequada.

Ademais, é hoje evidente, que só envidando esforços e promovendo um desenvolvimento regional que vá muito além das fronteiras nacionias é possível dar resposta cabal a muitas das questões que afetam os diferentes países. O âmbito regional se converteu num modelo quase natural de progresso nacional. Na América do Sul, o afã de unidade é comum a nossos povos irmãos, como resultado de uma tradição histórica compartilhada; uma consciência clara do nosso destino futuro; uma decisão irrevogável de não ser meros observadores ou sujeitos passivos da política internacional, reclamando uma participação ativa e de significação no processo de multipolarização de que somos testemunhas.

Dentro desta orientação, buscar a implementação de renovadas etapas de colaboração hemisférica exige um trabalho sistemático de negociações, de criação de novos instrumentos de ação e de procura de novas soluções em demanda de resultados concretos, em prazos definidos.

Todavia, também se deve levar em conta que o processo de desenvolvimento da América do Sul deve ter sua base de sustentação no progresso harmônico e equilibrado dos países que a integram, elaborado, fundamentalmente, com seu próprio esforço e com a participação crescente do povo, destinatário final dos benefícios culturais e materiais que as possibilidades da ciência e tecnologia modernas tornaram, hoje, exeqüíveis para a humanidade.

Dentro desse critério, um ordenado e equilibrado desenvolvimento regional impõe conseguir o consenso, primordialmente, nos campos econômico, científico-tecnológico, político e das comunicações.

No econômico, devemos aspirar: que os produtos nacionais tenham um acesso ordenado e permanente aos centros de consumo dos países da comunidade; uma eqüitativa participação no incremento da demanda interna dos mesmos e garantias suficientes de que as mercadorias nacionais não terão um tratamento discriminatório em sua posição competitiva com respeito ao que se proporciona a países fora da área. Não significa que a exportação dos próprios bens substituam a produção nacional, mas que a complementem em categorias de um insuficiente ou inadequado abastecimento, propósito que traduz um claro objetivo de acondicionamento dos mercados e de não vulnerar o direito de uma legítima proteção à agricultura e à indústria nacional.

No campo científico-tecnológico, resulta indispensável uma estreita cooperação regional para um melhor aproveitamento dos parcos recursos disponíveis e tornar mais efetivo o uso e a aplicação dos conhecimentos em benefício do bem estar de nossos povos e da segurança nacional. A integração regional pressupõe, portanto, uma eficiente transferência de tecnologia aplicada e de investigações conjuntas, responsáveis, a diferentes níveis, e com os diferentes matizes que cada caso particular requeira. É conveniente assinalar que, nunca como até agora, o destino individual e coletivo do homem dependeu tanto do controle racional da ciência e das tecnologias. O que conta não é possuir uma maior quantidade relativa de conhecimentos, comparado com ou de épocas anteriores, mas a circunstância de que a ciência e a tecnologia se converteram em instrumentos de política internacional. Não é exagero afirmar que a real independência de — um país pode medir-se por sua capacidade de inovação científico-tecnológica.

No aspecto político, a integração regional projeta seu peso no plano das relações internacionais. Em tal sentido devemos considerar que a paz não pode ter um significado puramente negativo e consistir na mera ausência de um conflito generalizado, a inquietude que agita muitas regiões

da terra é sintoma claro de que há ainda muito por fazer para se conseguir uma autêntica hamonia. É que, o acordo sobre problemas político-internacionais por parte das super-potências não assegura, por si só, uma estabilidade que permita estruturas nacionais e regionais mais justas.

É indispensável uma crescente participação das potências hegemônicas no exercício das responsabilidades mundiais e é inevitável levar em conta os interesses de todos os países, grandes, médios e menores na elaboração das medidas que a todos podem afetar.

Neste concerto universal, as nações sul-americanas não podem permanecer impassíveis. Individualmente, são representativas. Em seu conjunto, integradas na ordem regional, podem fazer suas opiniões ouvidas para que a comunidade internacional se converta, realmente, num mundo de progresso e harmonia, já que sua influência não é desprezível e se faz sentir com intensidade crescente.

No que respeita às comunicações, poucas são as regiões na terra, em que a continuidade do território tenha propiciado entre países limítrofes, tão escasso intercâmbio, tão insignificantes contatos contínuos e tão pequena associação de interesses. As onze repúblicas que integram a América do Sul foram, outrora, terra de isolamento e ainda o são hoje, se bem que em menor escala — apesar dos meios modernos de comunicação e de transportes, a carência de uma infraestrutura que permitisse a rápida, fácil e diversificada união física, a contribuir a colocar estas repúblicas, de costas umas contra as outras, e de frente para o oceano; daí a definição clássica de países do Pacífico e países do Atlântico. Certamente, as linhas de comunicação, orientadas até o mar, não foram trazidas com o fim de assegurar a unidade do subcontinente, mas para ligar, separadamente, suas partes componentes com a Europa e os Estados Unidos da América. Quase ao final do século XX, todavia, as vias de comunicação conservam sua estrutura colonial, dirigidas para a metrópoles econômicas transatlânticas. Na verdade, com relação à superfície do território, são poucas as rodovias e, em muito menor escala, as vias férreas, que permitem, sem solução de continuidade, um tráfego adequado de pessoas e de recursos através das fronteiras comuns entre os países da área. O exemplo mais típico é o do Brasil que, limitando com todos os países da América do Sul — menos Chile e Equador — só tem interconexões efetivas, via terrestre, com Argentina, Uruguai e Paraguai.

O estado atual dos transportes terrestres constitui um vazio e a barreira mais eficaz contra uma autêntica integração regional. O desenvolvimento dos transportes domésticos (rodoviário, ferroviário, fluvial e aéreo) mediante uma rede flexível de comunicações, assegurando a continuidade física do subcontinente, resulta assim, indispensável, como embasamento sólido de uma integração regional nos outros campos (econômico, intelectual e político).

Finalmente, a integração regional deve ter, como ponto de referência, a realidade objetiva dos países que participam da mesma. Se por outra obra da ação interna logramos enriquecer essa realidade, intensificando, modernizando e diversificando o desenvolvimento nacional, poderemos elevar, como sua conseqüência, integração regional e, o que é mais importante, assegurar a obtenção dos resultados perseguidos.

Na medida em que sejamos capazes de levar a cabo estes propósitos, estaremos em melhores condições de ponderarmos da conveniência em assumir novos compromissos, orientados a vincular ainda mais estreitamente os países da área. Então poderemos dizer, na base da experiência colhida no desenvolvimento da primeira etapa do processo de integração regional e de acordo com a realidade em transformação de nosso tempo, que novas formas de ação comum se adaptam melhor às características particulares de nossos países e estão ao alcance dos meios disponíveis.

Por isso, consideramos que a natural aspiração dos países sul-americanos em promover seu desenvolvimento interno e a integrar-se nacionalmente, não só não contradiz sua adesão aos princípios da integração regional mas constitui o fundamento imprescindível de toda a ação comum.

Em síntese, é necessário, inevitável, chegar à integração regional por via prévia das integrações nacionais.

V — *Integração Nacional*

A história da América do Sul, até nossos dias, mostra com claridade meridiana, que o progresso ocorreu no litoral marítimo ou fluvial, de seus Estados componentes, originando um crescimento desproporcional do desenvolvimento nacional, um maior ou menor incentivo dos recursos econômicos e humanos dos diferentes zonas geográficas e a concentração de poder em torno de alguns poucos focos econômicos, em detrimento do resto de seu espaço territorial. A existência de fortes desequilíbrios internos é conseqüência desse processo.

Se com o desenvolvimento se buscara exclusivamente aumentar o poder do Estado, poderia resultar favorável realizar inversões nos centros mais evoluídos, porém com ele se condenaria a seguir no subconsumo os habitantes das zonas mais pobres. A suposta contradição entre País potencialmente rico e Estado economicamente pobre, é falsa e contradiz a essência do interesse nacional.

A integração nacional e o desenvolvimento são dois conceitos interdependentes que fazem a conjunção de um mesmo objetivo e permitem conciliar a superação nacional com o equilíbrio regional.

Um país em vias de desenvolvimento não é simplesmente uma nação em crescimento ou expansão. Crescer significa prolongar as linhas de uma estrutura basicamente correta, porém a conformação social e econômica atual, dos países sul-americanos, não responde a essa concepção. Em

lugar de crescimento, necessitamos desenvolvimento integral, e a modificação simultânea de nossa deformação estrutural com a expansão econômica e cultural. Isto é, um autêntico e autônomo desenvolvimento nacional, mediante a utilização plena, ao mais elevado nível de rendimento possível, dos recursos humanos e naturais que proporciona o meio geográfico.

As obras de infraestrutura, indispensáveis para a integração nacional, são de difícil realização, se não as concebermos respondendo a um âmbito geo-econômico determinado e se as executarmos com a coordenação dos esforços e a ação conjunta nos diferentes planos: nacionais — provinciais — municipais.

Porém não basta unir vontades e energias, se elas não estiverem compreendidas num mesmo sentido, em direção a objetivos nacionais, que só surgem do conhecimento perfeito de realidade e da análise profunda das possibilidades.

Desde logo, para chegar a decisões corretas, é requisito indispensável um levantamento global das possibilidades nacionais que nos permita uma compreensão cabal da Nação, como totalidade.

E, como inevitavelmente podemos nos inclinar a enfocar com preferências certas zonas geográficas e problemas que nos são de particular interesse a nós mesmos, é essencial que todas as zonas geográficas e todos os problemas sejam devidamente localizados e situados, até onde seja possível, na gravitação que efetivamente lhes corresponde, atendendo as suas relações recíprocas.

Uma política fundada na integração nacional pressupõe um esforço acelerado para transformar nossas estruturas de produção numa semelhante às das sociedades de vanguarda; requer a construção de indústria básica, a promoção das atividades da nova era da automação, energia nuclear, eletrônica e cibernética; reclama à revolução técnica no campo; impõe, simultaneamente, uma evolução no sistema educativo e um grande vigor intelectual que coordene esforços da Universidade, empresas e o Estado, na tarefa de modernização.

Obriga a comerciar com todos, buscar recursos financeiros onde se ofereçam melhores condições, abrir a economia nacional a quem propicie recursos ou tecnologia para mudar sua estrutura.

Pressupõe assegurar a melhor amizade com países vizinhos para, através deles, afirmar a autonomia da América do Sul e cooperar com um todo coerente para que, no âmbito geográfico sul-americano, prevaleçam nos próprios modos de convivência e não outros estranhos a nossa maneira peculiar de pensar, viver e sentir.

Exige ocupar os grandes espaços vazios, modificando a irregular distribuição da população: dotar o país de uma infraestrutura eficiente de comunicações e serviços; pois não há mercado interno fluido e ágil, sem fácil acesso dos produtos aos centros de consumo, sem um sistema ferroviário eficiente e econômico, sem uma grande rede viária que una

os grandes polos do desenvolvimento atual e virtual, sem uma engrenagem moderna de transmissão que permita manter em dia as cotizações e demais transações de bolsa, sem uma frota mercante aérea e naval que leve o pavilhão nacional a todos os confins da terra.

Porém, implica, sobretudo, numa absoluta liberdade na escolha de meios e pontos de apoio para acelerar a integração e o desenvolvimento nacional e uma profunda consciência do ritmo que se requer para não ficar irremediavelmente na retaguarda das citações da história. A gerações atuais estão assistindo a uma profunda modificação das estruturas políticas e sócio-econômicas básicas do Estado Nacional e têm o privilégio de influenciar e orientar suas conseqüências. Aumenta a responsabilidade dos jque ocupam postos superiores da organização nacional — tanto pública como privada — e lhes impõe deveres indeclináveis.

Somos atores e, ao mesmo tempo, potenciais beneficiários de nossa idoneidade, ou vítimas de nossa incapacidade geracional para dar resposta adequada às graves equações que detêm as nossas Repúblicas nas portas mesmo do desenvolvimento e integração nacional. Não se trata pois, somente, de por em dia nosso enfoque intelectual; é necessário, imperativo, concretizar, para o qual não é muito o tempo que nos deixa a velocidade supersônica e sideral de nossa época.

VI — *Conclusões*

De tudo o que foi exposto, conclui-se:

1. A América do Sul, situada geograficamente num extremo do mundo, se associou, depois de proclamada a sua independência, a uma comunidade internacional com características e objetivos concretos na qual funciona um sistema específico de transações.

Rompido esse vínculo pela imperatividade das modificações ocorridas no curso deste século via-se obrigada a concentrar-se em si mesma, para tratar de criar, dentro de seu território, as condições existentes nos países mais desenvolvidos e dos quais havia desfrutado.

2. As nações sul-americanas adquiriram um grau de amadurecimento avançado, em vários sentidos; esse grau de amadurecimento implica, como conseqüência lógica, que estão em condições de desempenhar algum papel no mundo, que podem dizer algo próprio de si mesmo, que podem ter uma missão em algum âmbito fora do seu próprio contorno geográfico.

3. Quanto mais amplas sejam as relações econômicas, culturais, políticas e sociais dos países sul-americanos entre si, mais ampla será a base de sustentação de cada nação e maiores seus graus de liberdade para optar, decidir e atuar por si mesma. Na verdade, e ainda que pudesse parecer paradoxal, as prestações e contraprestações que se oferecem em cada um daqueles campos não significam somente um intercâmbio automático de potência equiparável. No acordo genuíno, sempre existe, ademais, um

ganho adicional para as partes. A integração regional, constitui, pois, uma opção fundamental e transcendente, de característica irreversível.

4. A integração regional, além de traduzir um sentimento de solidariedade entre os países sul-americanos, é fundada na história, na cultura, religião, nas constantes políticas e econômicas; significa reconhecer uma realidade: a de que uma associação conveniente só se poderá obter se a mesma oferecer vantagens apreciáveis para os países que a constituem.

5. A integração nacional leva um país à capacidade para julgar, optar, decidir e atuar por si mesmo; solidarizar-se com as demais nações sul-americanas na superação do subdesenvolvimento e da dependência e capaz de oferecer uma solução singular, original, autêntica, de realização plena do homem e da sociedade. Ademais, serão menores as tensões sociais que pressupõe a mesma integração, entendida como processo de conjunto das partes.

6. A integração nacional é o caminho próprio a transitar para chegar por essa rota à etapa final, que é a integração regional. Isso não impede que se possam realizar, desde agora, acordos e convênios, para obter, com critério realista, limpeza de intenções e autenticidade, as respostas adequadas às questões que suscita a problemática regional.

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Alvaro Gurgel de Alencar

A necessidade de expandir a transferência de tecnologia adequada dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, em condições mais favoráveis a estes últimos, tem sido objeto de crescente interesse por parte da comunidade internacional nos últimos anos. O Brasil, em particular, tem sido um dos países mais atuantes na discussão do problema em vários foros, e talvez o principal responsável pela orientação dessa discussão em termos de análise do mercado internacional. Uma vez caracterizado o conhecimento tecnológico — especialmente o patenteado — como um bem econômico que é transacionado como qualquer outro bem ou serviço no mercado internacional, a cujas regras sua negociação está submetida, passou-se a encarar a questão tanto na UNCTAD como em outros foros através da necessidade de eliminar as imperfeições desse mercado. Até mesmo a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), que tradicionalmente considerava o problema das patentes apenas pelo lado jurídico, ou seja, da proteção à propriedade industrial, vem-se preocupando seriamente com o aspecto comercial da transferência de tecnologia, no propósito de estudar formas de acelerar essa transferência à luz dos requisitos de desenvolvimento tecnológico dos países em desenvolvimento.

Dados estatísticos sobre os gastos efetuados pelos países em desenvolvimento com a importação de tecnologia revelam uma tendência fortemente crescente. A curva que retrata esse crescimento é provavelmente uma assíntota, tendendo para a estabilização no ramo superior. Mas, como os países em desenvolvimento, movem-se atualmente ao longo do ramo inferior da curva, esses gastos deverão crescer exponencialmente ainda por muito tempo, na medida em que seu desenvolvimento econômico exija uma importação de tecnologia estrangeira em volume crescente. A capacidade de importar essa tecnologia é, portanto, um elemento estratégico para esses países, cujo despreparo para gerar soluções tecnológicas próprias os mantém numa condição de dependência de supridores internacionais. Daí a importância da análise do mercado internacional de tecnologia, com vistas a permitir a busca de soluções aceitáveis internacionalmente, que eliminem suas características restritivas e o tornem um mercado competitivo.

Como assinalou o delegado do Brasil durante o debate geral na comissão da III UNCTAD que examinou este tema, "o mercado internacional de tecnologia, tal como funciona atualmente, não passaria o teste de qualquer das legislações antitruste existentes nos países desenvolvidos de economia de mercado". Isto porque o mercado internacional se caracteriza por uma forma de competição altamente imperfeita. Pela própria natureza dos "bens" transacionados, isto é, tecnologia patenteada e as várias formas de "know-how" a ela associadas, os vendedores tendem a usufruir de uma situação de monopólio legal, como decorrência natural do fato de a patente conferir a seu detentor direitos exclusivos de utilização. É sabido que um vendedor monopolista dispõe de plena capacidade de impor as condições do negócio, com evidente desvantagem para o comprador, no caso situado em país em desenvolvimento.

Naturalmente, na medida em que determinado equipamento, desenho ou processo tecnológico seja perfeitamente substituível por outro dentro da mesma equação de produção, o comprador no país em desenvolvimento pode, em teoria, recorrer a supridores alternativos e, desta forma, escapar de um confronto desfavorável com um vendedor monopolista. Entretanto, o mercado contém imperfeições também do lado da demanda, causadas principalmente por um desconhecimento, pelo potencial comprador, das alternativas disponíveis do lado da oferta. O comprador potencial num país em desenvolvimento pode ser uma empresa privada nacional, ou a subsidiária de uma empresa privada estrangeira, ou uma empresa governamental ou de economia mista. Com exceção dessas duas últimas, o comprador geralmente não dispõe de alternativas para comparar. A empresa privada nacional é quase sempre incapaz de fazê-lo por falta de informação completa sobre a oferta mundial no seu ramo. Quanto à subsidiária de empresa estrangeira, suas operações de importação de tecnologia são em geral efetuadas com a matriz, e, de qualquer forma, são sempre determinadas pela política empresarial desta.

Alguns feitos desta situação de mercado, já plenamente identificados em levantamentos realizados por organizações internacionais e por centros de estudo localizados em países em desenvolvimento, (— Documentos TD/B/AC.11/5, TD/B/310, TD/106 e TD/107 entre outros), são os seguintes: (a) a tecnologia patenteada e o "know-how" adquiridos pelos países em desenvolvimento nem sempre são os mais adequados, quer do ponto-de-vista da empresa quer do ponto-de-vista macro-econômico do país recipiente; (b) seus custos são necessariamente mais elevados do que os que resultariam de transações realizadas num mercado livremente competitivo; (c) em decorrência dos dois primeiros itens, deixa o país recipiente de explorar plenamente sua capacidade de importação e seu potencial de desenvolvimento tecnológico; (d) as práticas comerciais restritivas

frequentemente impostas ao adquirente reduzem sua eficiência micro-econômica e cerceiam sua capacidade de atuação no mercado internacional. Tais práticas restritivas são variadas, e as mais frequentes são: a obrigatoriedade de o adquirente de tecnologia adquirir também, do mesmo supridor, matéria prima ou componentes para seu produto final; o sobrefaturamento nessas importações vinculadas; a proibição de exportação do produto final para determinados países onde o vendedor iá penetra com seu produto (alocação de mercados); a obrigatoriedade de ceder ao vendedor qualquer melhoramento ou adaptação introduzidas na tecnologia originalmente negociadas e a proibição de o comprador seguir utilizando a tecnologia depois de terminada a validade da licença ou da patente.

Finalmente, a falta de competitividade do mercado permite um outro tipo de imposição ao adquirente: a dilatação dos prazos de prestação de "assistência técnica". Como a patente cedida através do contrato de licença não contém, em si mesma, os elementos suficientes para assegurar sua utilização, torna-se frequentemente necessária a prestação de assistência, pela qual o vendedor transmite ao comprador o "know-how" que lhe falta. A prestação dessa assistência além do tempo necessário à assimilação da técnica é mais uma forma de tornar excessivo o custo da tecnologia importada; e a assistência permanente de técnicos estrangeiros é ainda mais prejudicial, por inibir a formação de técnicos nacionais do país em desenvolvimento. Esta última forma, na verdade, frusta inteiramente um dos principais objetivos da "transferência", que é o desenvolvimento tecnológico do adquirente. Aliada às demais restrições mencionadas, faz com que a chamada transferência de tecnologia seja, na realidade um *empréstimo* de tecnologia por prazo determinado, a custos excessivos, com inúmeras limitações a sua utilização por parte do recipiente, e com uma taxa bastante reduzida de absorção efetiva.

A compreensão dessa realidade levou os países em desenvolvimento e as organizações internacionais competentes a buscarem formas de atuar sobre o mercado, a fim de eliminar ou reduzir a incidência de suas imperfeições nas transações efetuadas. Ao mesmo tempo, a análise de suas próprias deficiências está impelindo um número já considerável de países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, a montar uma infraestrutura interna que os permita aumentar sua capacidade de importação e de absorção efetiva de tecnologia estrangeira, como meio de acelerarem seu desenvolvimento econômico e como passo indispensável para chegarem à etapa de adaptação dessa tecnologia a seus requisitos e interesses específicos e, eventualmente, criarem equipes e condições materiais para um desenvolvimento tecnológico baseado também em soluções próprias.

A evolução no tratamento internacional do assunto, tal como acima descrita, permitiu que a III UNCTAD aprovasse por unanimidade uma resolução que cobre tanto os aspectos externos quanto os internos, e que

aponta soluções precisamente para aqueles problemas com que se defrontam os países em desenvolvimento.

A resolução em apreço, contida no documento TD/L.69 da Conferência, apresenta além da parte preambular, três partes resolutivas. A primeira delas refere-se aos arranjos institucionais dentro da UNCTAD, aprovando o programa de trabalho do Grupo Intergovernamental de Transferência de Tecnologia e instruindo a Junta de Comércio e Desenvolvimento a "assegurar que a natureza contínua das funções da UNCTAD nesse campo seja refletida nos arranjos institucionais dentro da UNCTAD". As partes II e III, de natureza substantivas, contêm recomendações e decisões referentes aos aspectos de acesso (mercado) e criação de uma infraestrutura adequada nos países em desenvolvimento.

No que se refere às transações internacionais para transferência de tecnologia, um dos pontos mais importantes dessa resolução é o que diz respeito a criação de instituições nos paísses em desenvolvimento para o desempenho, entre outras, das seguintes atribuições:

(i) proceder do registro, depósito, revisão e aprovação de contratos de transferência de tecnologia nos setores público e privado;
(ii) efetuar ou promover a avaliação, negociação ou renegociação de contratos de transferência de tecnologia;
(iii) assistir as empresas nacionais na busca de potenciais supridores alternativos de tecnologia, de acordo com as prioridades do planejamento do desenvolvimento nacional;
(iv) promover o treinamento de pessoal destinado às instituições que lidam com transferência de tecnologia.

É importante observar que as autoridades competentes no Brasil já desempenham as duas primeiras funções acima, e já iniciaram a execução de um projeto de modernização que permitirá a realização eficiente também das duas últimas. Nos termos do parágrafo 7 da mesma resolução, a UNCTAD deverá também prestar assistência aos países em desenvolvimento para esses fins, especialmente os mencionados nos itens (ii), (iii) e (iv) acima, para o que poderá contar, em sua qualidade de agência executora do PNUD, com a contribuição financeira daquele programa das Nações Unidas.

O subitem (iii) acima está também relacionado com o parágrafo 8 (iv) da resolução, que recomenda a cooperação da UNCTAD com a OMPI no estudo de mecanismos que promovam a transferência para os países em desenvolvimento. O estudo está sendo efetuado atualmente no âmbito da OMPI por proposta do Brasil, e tem como objetivo a divulgação de oportunidades e de licenciamento e a realização de "rodadas" de negociações para a conclusão de contratos entre partes interessadas em, respectivamente, ceder e adquirir "know-how" em determinados setores de pro-

dução. Caso venha a ser aprovado, o mecanismo de negociações abrangeria também a possibilidade de que alguns países em desenvolvimento que dispusessem de "know-how" próprio se beneficiassem do sistema para divulgá-lo a potenciais compradores, criando assim oportunidades de exportá-lo. Do ponto-de-vista de um país como o Brasil, representaria portanto um instrumento para melhorar sua posição no mercado como comprador, ao mesmo tempo em que permitiria um aumento gradual de sua participação como vendedor.

Outro instrumento de atuação sobre o mercado é o mencionado no parágrafo 9 da resolução aprovada pela III UNCTAD. Trata-se da elaboração das bases de legislação internacional que regule a transferência de tecnologia, isto é, que discipline o quadro contratual dentro do qual se estabelecem as condições para a cessão do "know-how", patenteado ou não-patenteado. Na prática, isso significa eliminar boa parte das imperfeições mencionadas na análise do mercado feita no início desta apreciação do problema, particularmente as práticas comerciais restritivas ali indicadas. Tal legislação internacional teria que ser negociada, em última análise, por uma conferência de plenipotenciários e referendada pelo processo adotado em cada país, a fim de constituir instrumento de caráter obrigatório, não sendo de excluir-se a possibilidade de englobar-se numa mesma convenção internacional os dois principais aspectos da questão: os *mecanismos* de negociação e a *legislação* que regula as relações contratuais estabelecidas.

Com essas medidas, não se pretende restringir a liberdade de contratar das partes, senão melhorar as condições do mercado, tornando-o livremente competitivo. Além de beneficiar, naturalmente, os compradores nos países em desenvolvimento, tal convenção atenderia aos interesses dos supridores de tecnologia de médio porte, tanto das grandes potências industriais quanto dos pequenos países desenvolvidos e, eventualmente, dos países em desenvolvimento que tiverem condições de ofertar; todos esses supridores "médios" têm atualmente grande dificuldade de penetrar num mercado dominado pelas empresas internacionais de grande porte, as quais nem sempre são possuidoras do "know-how" mais adequado à infraestrutura, distribuição de fatores e estrutura de custos e de rendas encontradas nos países em desenvolvimento.

Dois outros aspectos da resolução aprovada em Santiago, embora de natureza complementar à ação principal acima descrita, são relevantes como forma de apoio ao esforço interno a ser despendido pelos países em desenvolvimento no campo da tecnologia: a cooperação bilateral por parte dos países industrializados e a cooperação entre os próprios países em desenvolvimento. No primeiro caso, a III UNCTAD recomendou aos países desenvolvidos que adotassem uma série de medidas destinadas a facilitar a transferência e a adaptação de tecnologia, a saber: a divulgação de informações e ampliação da assistência técnica e financeira para o

desenvolvimento tecnológico; programas de treinamento; incentivos a suas empresas para que utilizem e treinem técnicos locais e transfiram informações sobre especificações e processos; designação de instituições nos países desenvolvidos que forneçam informações sobre tecnologias disponíveis; orientação de seus programas de cooperação para a adaptação de tecnologia às condições existentes nos países recipientes; e incentivos para a transmissão, às instituições correspondentes nos países em desenvolvimento, dos resultados de pesquisas realizadas por centros e universidades em países desenvolvidos.

Aos países em desenvolvimento, a Conferência recomendou igualmente que seguissem o caminho, até agora praticamente inexplorado, da cooperação destinada a promover a transferência de tecnologia entre si próprios, através do intercâmbio de experiências nos campos da aquisição, adaptação, melhoramento e aplicação de tecnologia importada, do estabelecimento de centros de pesquisas regionais com intercâmbio intra-regional, do intercâmbio de técnicos, e da realização de projetos conjuntos para atender a requisitos tecnológicos comuns.

A resolução unanimemente aprovada pela III UNCTAD constitui, assim a mais completa e incisiva decisão até agora tomada pela comunidade internacional nesse campo. Sem apontar todas as soluções, e muitas vezes ressentindo-se da falta de um tom mais mandatório, representa entretanto um amplo mandato para a UNCTAD, a OMPI, a UNIDO, e os demais organismos internacionais que lidam com o problema do desenvolvimento tecnológico dos países em desenvolvimento, além de propiciar a esses países um excelente plano de ação para ser implementado por sua própria iniciativa, com o apoio do órgão financeiro do sistema das Nações Unidas e dos programas bilaterais de assistência. Do esforço combinado de reformulação das regras e características do mercado internacional, e de capacitação interna dos países em desenvolvimento, deverão resultar as condições para a superação da dependência tecnológica absoluta desses países, permitindo aos vanguardeiros, pelo menos, assumir uma posição de relativo equilíbrio em suas trocas de tecnologia com o exterior, ou seja, lograr uma participação ativa no intercâmbio internacional de tecnologia que será muito provavelmente, o elemento mais dinâmico das relações econômicas internacionais.

O PROBLEMA INDÍGENA BRASILEIRO
ASPECTOS POLÍTICOS

General Frederico Rondon

1

O conceito de pátria, como o país onde nascemos e a nação a que pertencemos, à qual devemos amor e compreensão — o que implica o conhecimento profundo de sua história e de sua geografia, como chaves e caminhos para o conhecimento sociológico mais objetivo — leva-nos a meditar sobre as incompreensões geradas, na cultura brasileira, por preconceitos tendentes ao predomínio dos vínculos culturais que nos prendem ao Velho Mundo, dos quais ainda não nos libertamos, em que pese à consciência de nossa emancipação política, como Nação americana.

Contudo, duas peculiaridades positivas caracterizam nosso conceito de pátria, tornando-o mais consentâneo aos ensinamentos da Igreja Católica, ao amor que deve unir os homens: a liberdade religiosa e a exclusão do preconceito racial, tão bem apontada na Bula VERITAS IPSA, do Papa Paulo III, quando, a 9 de Junho de 1937, pela primeira vez levantou a voz de Sumo Pontífice, em defesa dos índios brasileiros, declarando que "...os ditos índios e todas as demaiss gentes que daqui em diante vierem à notícia dos cristãos... hão de ser atraídos e convidados à dita Fé de Cristo, com a pregação da palavra divina e com o exemplo de boa vida..."

Prescindindo da idéia de raça, admitindo ao convívio nacional todas as raças, o Brasil se antecipa, por assim dizer, àquela era de fraternidade que a presciência do Papa nos leva a antever, no futuro da Humanidade.

Nessa fraternidade orgânica, que distingue e enobrece a Nação Brasileira, não poderia deixar de assumir posição de relevo, entre os grandes problemas nacionais, o Problema Indígena, em seus aspectos políticos, nos quais se refletem, através dos tempos, as incompreensões do campo social, motivadas pelas distorções da História Pátria, na qual figuramos, por vezes, de bom brado ou de mau grado, como invasores de nosso próprio País, esquecendo os vínculos naturais que nos prendem à terra americana.

— "Ao ser descoberto, era o Brasil habitado por uma gente da mais ínfima civilização; vivia da caça e da pesca, não conhecia outras armas,

de indústria ou de guerra, senão o arco e a clava e andava em completa nudez. Entregues à natureza, os índios não conheciam Deus nem lei, pois, não era conhecê-los possuir o temor da superstição e dos mais fortes..."

Eis o conceito que dos primitivos brasileiros fazia o mestre João Ribeiro, justificando assim, mais uma vez, *a posteriori*, a Bula VERITAS IPSA, em que SS Paulo III declara:

— "...os índios, como verdadeiros homens, não somente são capazes da Fé de Cristo, senão também acodem a ela, correndo com grandíssima prontidão, segundo nos consta; e querendo prover nestas cousas de remédio conveniente, com Autoridade Apostólica, pelo teor da presente, determinamos e declaramos que os ditos índios e todas as demais gentes qu daqui em diante vierem à notícia dos cristãos, ainda que estejam fora da Fé de Cristo, não estão privados nem devem sê-lo de sua liberdade, nem do domínio de seus bens e não devem ser reduzidos a servidão..."

Vejamos agora como se portaram aqueles primitivos brasileiros, em que pese a sua "mais ínfima civilização", nos primeiros contatos com os portugueses, em Abril de 1500, ouvindo o testemunho de Pero Vaz de Caminha, escrivão-mor da esquadra de Cabral.

— ..."O capitão-mor tratou dois indivíduos da terra, trazidos a bordo, como os mandou sentar no chão em uma alcatifa, à maneira dos orientais, como finalmente os agasalhou, até que no dia seguinte os devolveu à terra ,ricos de insignificantes presentes... Acenderam tochas e entraram e não fizeram nenhuma menção de cortesia, nem de falar ao capitão, nem a ninguém. Pero um deles pôs olho no colar do capitão e começou de acenar com a mão para a terra e depois para o colar, como que nos dizia que havia em terra ouro. E também viu um castiçal de prata, e assim mesmo acenava para a terra e então para o castiçal, como que havia também prata..."

A vista das naus recém-chegadas havia atraído ao porto seus habitantes. Deparou-se o grupo de marinheiros desembarcados com o primeiro grupo do reconhecimento dos silvícolas, parando uns e outros à distância tomados de surpresa. Os portugueses tiveram a idéia de depor as armas em terra, em sinal de paz, no que foram, prontamente, imitados pelos índios, e chegaram à fala. Intérpretes de línguas orientais tentaram sem resultado o entendimento. Recorreram à mímica, com melhor sucesso. Passaram os índios a ajudar os marinheiros na faina do abastecimento das naus e, posteriormente, na ereção da cruz e do altar, para a primeira missa, à qual assistiram em respeitosa atitude. Ao partir a esquadra, viu ainda Pero Vaz de Caminha um quadro que põe em singular contraste a sensibilidade dos índios, que procuravam consolar os degredados que ali ficavam abandonados, por ordem de seus próprios chefes, com a dureza dos chamados cristãos.

— "Nem nos humildes essa triste condição dos habitantes desta terra, noutras eras (diz Varnhagen, em sua "História Geral do Brasil"). Com,

pouca diferença, seria a mesma das terras da Europa, hoje florescentes, quando os fenícios, os gregos e, mais que todos, os romanos lhes incutiram sua civilização que, com a sua língua, levaram à Lusitânia..."

Entre os defensores do índio (que os houve numerosos, nos tempos coloniais) menciona o Marechal Rondon, em suas Memórias, Isabel de Castela, Bartolomeu de las Casas, os Papas Paulo III (que, em 1537, declarou os índios homens racionais e livres) e Bento XIV (que, em 1741, fulminou com excomunhão os que atentassem contra a liberdade dos índios) e enumera nomes brasileiros, desde Nobrega e Anchieta até os contemporâneos, escritores e cientistas, com referência especial ao Patriarca da Independência do Brasil, José Bonifácio de Andrada e Silva, citando-lhe a exortação, ante o martírio de nossos irmãos indígenas.

— "Porque não consentiu a Divina Providência em que o Novo Mundo fôsse descoberto mais tarde, quando as Nações européias estivessem já mais cultas e civilizadas! Que de crimes, que de horrores se não teriam poupado! Não existia equilíbrio algum, entre o ataque e a defesa; toda a franqueza e ignorância nos americanos, e por isso foram exterminados quase de repente!..."

— "Matéria de suma importância (a política indigenista), meio de obviar às dificuldades que recrescem por nossa causa (em relação aos índios) e vêm a ser os modos contínuos e arraigados em que os tem posto os cativeiros antigos, o desprezo com que geralmente os tratamos, o roubo contínuo das suas melhores terras, os serviços a que os sujeitamos, pagando-lhes pequenos ou nenhuns jornais, alimentando-os mal, enganando-os nos contratos de compra e venda que com eles fazemos, tirando-os anos e anos de suas famílias e roças, para o serviço do Estado ou dos particulares e, por fim, enxertando-lhes todos os nossos vícios e moléstias, sem lhes comunicarmos nossas virtudes e talentos... Se quisermos, pois, vencer estas dificuldades (conclui o Patriarca), devemos mudar absolutamente de maneiras e comportamento, conhecendo primeiro o que são e devem ser naturalmente os índios bravos, para depois acharmos os meios de os converter ao que nos cumpre que sejam... Os gregos e romanos, tão instruidos e civilizados, levaram séculos, antes de entrarem de todo no seio do Cristianismo... Os negros da Costa d'África, apesar do comércio e trato diário que com eles tem os europeus, estão (em 1823) quase no mesmo estado de barbaridade que os nossos índios do Brasil... A facilidade de os domesticar era tão conhecida pelos missionários que o Padre Nóbrega dizia por experiência que, com música e harmonia de vozes, se atrevia a trazer a si todos os gentios da América... As Missões do Paraguei e do Brasil mais teriam feito (ao ver do Patriarca) se o seu sistema não fora de os separar da comunicação com os brancos e de os governar por uma teocracia absurda e interessada..."

Cumpre fixar, com a necessária isenção e senso histórico, aquele contraste de atitudes do selvagem pacífico, hospitaleiro, humano, e do europeu

belicoso, agressivo, cúpido, nos contatos em solo americanos, para que compreendam as mutações da conduta do íncola, no decurso do período colonial.

Impõe-se um novo conceito do selvagem brasileiro, mais consentâneo à evolução cultural resultante do tumulto desses quatro séculos de contatos com a civilização ocidental.

Na verdade, a brandura e hospitalidade de seus ancestrais, manifestadas, com espontaneidade e ingênua confiança, no trato dos descobridores europeus, revelaram uma índole pacífica que contrasta com a agressividade dos remanescentes tupis acolhidos no recesso das florestas do Madeira, do Tapajós e do Xingu.

A necessidade é a suprema lei. Assim, mais uma vez se impõe o aforismo. A luta pela sobrevivência, em meio hostil, levaria à guerra qualquer grupo nacional, em qualquer estágio de cultura e, uma vez desencadeadas, as hostilidades não cessam, antes de uma decisão da qual resulte o equilíbrio social, pela submissão ou pela retirada do teatro da guerra de um dos grupos adversos.

No drama dos parintintins do baixo Madeira, na primeira década do século XX, como no dos atuais crainhacores do médio Tapajós, cumpre reconhecer, face às leis da mesma civilização, a legitimidade da conduta dos silvícolas, em seus assomos de violência, contra a opressão dos invasores de suas terras, ou na prudente esquivança de novos contatos, com os grupos de atração da Fundação Nacional do Índio e as vanguardas rodoviárias.

Cumpre ainda reconhecer a sensibilidade outrora manifestada, pelos nhambiquaras e parintintins, aos apelos dos pacificadores da Missão Rondon, ao lhes trazerem, com a brandura do trato, impressão mais humana da civilização, levando-os à paz e à concórdia, pela experimentação concreta de seus benefícios, através do comércio de utilidades de nossa indústria e artefatos indígenas, amenizando-lhes a rudeza da vida primitiva, valorizando-lhes o próprio trabalho, estimulando-os enfim para o progresso individual e social.

Incorreríamos, aparentemente, num truísmo, se disséssemos que os nossos silvícolas, como povos selvagens, são inclinados ao nomadismo, vivendo da caça e da pesca e da coleta de frutos silvestres. Mas omitiríamos assim um dos traços característicos do índio brasileiro — a prática da agricultura, a vocação agrícola, por vezes surpreendente, como no caso do nhambiquaras; a primeira manifestação da capacidade econômica que sempre os distinguiu, dando-lhes a precedência, tanto na ocupação da terra, como no ulterior desenvolvimento das regiões, pioneiros que foram em todos os trabalhos públicos, na penetração do interior, no amanho e cultivo do solo.

Impõe-se assim um novo conceito de nossos índios: guerreiros valorosos, na defesa impertérrita de suas terras e de sua liberdade, e agricul-

tores eficientes; guerreiros e agricultores sociáveis (e tanto mais sociáveis, quanto mais selvagens), propensos à civilização, acessíveis à catequese, que já estariam, talvez, integrados da comunidade nacional, tivessem sido outros, mais inteligentes e humanos, os processos de integração e as condições de convivência e de trabalho impostos pelos rudes colonizadores europeus e, de algum modo, continuados pelos pioneiros movidos por fero egoísmo, com o estímulo ou a conivência do Estado, seja por uma legislação capciosa ou explícita, no sentido do esbulho e da escravidão indígena, seja pela ineficiência do serviço público de proteção e assistência aos silvícolas.

A política indigenista, no período colonial, ficou assinalada, na legislação portuguesa, como na espanhola do período dos Filipes, por uma série ininterrupta de hesitações e contradições, até Pombal, cujo governo, com a Lei de 1755, visara a "cerrar as portas aos pretextos, simulações e dolos com que a malícia, abusando dos casos em que o cativeiro era justo, introduzia os injustos..." (*sic*)

Em pleno século XIX, Dom João VI ainda restabelece, legalmente, a opressão aos índios, reabrindo as portas à escravidão indígena.

— Foi na Assembléia Constituinte de 1823 que surgiu José Bonifácio ,com os seus APONTAMENTOS PARA A CIVILIZAÇÃO DOS ÍNDIOS BRAVOS DO IMPÉRIO DO BRASIL, "precioso código de sabedoria social e política em que o Serviço de Proteção aos Índios se inspirou e pelo qual guiou seus passos dentro da evolução por que passaram os princípios capitais das ciências sociais e políticas de seu tempo" (Marechal Rondon, em suas Memórias).

São, assim, reconhecidas, como fontes de inspiração da política indigenista brasileira, as diretrizes legadas pelo sábio Patriarca da Independência:

1º — Justiça — não esbulhando mais os índios, pela força, das terras que ainda lhes restam e de que são legítimos senhores...

2º — Brandura, constância e sofrimento, de nossa parte, que nos cumpre, como usurpadores cristãos...

3º — Comércio com os bárbaros, ainda que seja com perda de nossa parte, recebendo em troca os gêneros de suas matas e campos e pequena indústria e levando-lhes quinquilharias de ferro e latão, espelhos, miçangas, facas, machados, tesouras, pregos, anzóis...

4º — Procurar, com dádivas e admoestações, fazer pazes com os índios inimigos...

5º — Favorecer, por todos os meios possíveis, os matrimônios entre índios e brancos e mulatos que, então, deverão estabelecer nas aldeias.

6º — Introduzir, para caciques de nações não aldeadas, alguns brasileiros de bom juízo e comportamento que saibam corresponder aos fins políticos desta escolha e nomeação...

7º — Criar, para a catequização dos índios, colégios missionários cujos elementos devem instruir-se pelo menos na língua geral e, se possível for, também nas particulares das raças numerosas...

8º — Para atrair missionários virtuosos, instruídos e prudentes, seria preciso assinar-lhes rendas próprias e privilégios...

9º — Estabelecer nas distâncias necessárias e adequadas (como apoio aos colégios missionários) pequenos presídios militares...

10º — Bandeiras (que devem sair em busca dos índios bravos dos matos e campos, para serem aldeados) sob a direção de homens escolhidos e honrados, que levem em sua companhia índios mansos e missionários...

No decálogo assim esboçado, elevado a corpo de doutrina, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (com fatais restrições à ação missionária), em 1910, tem-se inspirado, na verdade, os atos governamentais do Brasil, no Império e na República.

Aí temos reconhecidos, como princípios fundamentais de uma política de integração nacional:

1º — Respeito à posse imemorial das terras ocupadas pelos índios, em qualquer estágio de aculturação.

2º — Comércio com as tribos acessíveis (e não o isolamento dessas tribos em parques naturais, seja em seu próprio *habitat*, seja noutras quaisquer regiões do País).

3º — Miscegenação, como resultado previsível da convivência com brancos e mestiços e processo natural de integração na comunidade nacional.

4º — Cooperação dos elementos religioso (colégios missionários) e militar (presídios ou colônias militares), como fatores seguros de bom êxito, na conquista dos povos indígenas.

5º — Novas Bandeiras, para o desbravamento dos sertões ainda impérvios e a atração das tribos arredias.

O direito dos índios às terras em que vivem teve amparo em copiosa legislação, desde os tempos coloniais (alvará de 1680 define o índio como "primário e natural senhor da terra"). No entanto, o Império, em 1822, encontra índios reduzidos à escravidão e esbulhados de suas terras. Decreto de 1845 (nº 426) não somente reconhece aquele direito, como ainda assegura aos índios a assistência direta do Estado, através da criação de núcleos de proteção e catequese. A legislação adjetiva torna-se, porém, omissa, em relação aos índios, assegurando a qualquer um, inclusive aos índios, direitos sobre terras particulares possuídas a título legítimo. Regulamento de 1847, último ato da Monarquia sobre o mesmo assunto, procura abranger o problema indígena em seu conjunto, mas sem a necessária eficácia.

A República, de início, encarou o mesmo problema com indiferença, outorgando aos Estados sua solução (Decreto de 1889). Na Assembléia

Constituinte de 1891, o Apostolado Positivista levanta novamente a questão, propondo o reconhecimento dos "Estados Brasileiros Americanos", que seriam amparados pelo Governo Federal (verdadeiros protetorados), respeitads na posse de seus territórios. Acolhido este projeto com indiferença, englobam-se, ao invés, com as terras devolutas, atribuídas aos Estados, as terras legitimamente ocupadas pelos índios.

Aberto o debate, pela intervenção do Apostolado Positivista na matéria constitucional, definem-se desde logo duas correntes extremadas: a religiosa e a leiga.

A corrente religiosa apoia-se na experiência secular do missionário, no trato do problema indígena, "reconhecendo na Fé Cristã a força única capaz de tão elevado cometimento, a fonte inexaurível de devotamento, de abnegação até o sacrifício, sem o que essa cruzada difícil se não realizará" (Teodoro Sampaio).

Gomes Carneiro e depois Rondon inspiram-se no Positivismo, na obra de "catequese leiga" que empreendem, no alvorecer da República, pondo em prática os mesmos princípios, em conciliação com os objetivos nacionais permanentes: soberania, integridade territorial e progresso.

— Depois das jornadas de Rondon, da demonstração prática de seus métodos persuasórios junto aos grupos aguerridos como os nhanbiquaras, não podiam manter-se mais aquelas velhas teses, por tantos defendidas, da incapacidade do índio para a civilização, da inevitabilidade do uso da força contra o índio arredio ou hostil; a conjura mais manhosa ainda, segundo a qual a dizimação dos povos tribais, conquanto lastimável, seria uma imposição do progresso nacional e, assim, historicamente inexorável (Darcy Ribeiro).

Decreto de 1910 (nº 8.772, de 20 de julho) cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. E, a 7 de Setembro do mesmo ano, instala-se o novo Serviço da Missão Rondon, "não como graciosa liberalidade por parte do Governo Brasileiro, mas como resgate de avultada dívida dos atuais brasileiros, herdada de seus antepassados. Porque a situação em que ainda se acham, quer os selvagens brasileiros, quer os chamados trabalhadores nacionais, resultou, e continua a resultar, do mais monstruoso crime social" (Marechal Rondon, em suas Memórias — Com o nosso Serviço (continua Rondon), não é o suposto interesse da civilização que visamos, mas o interesse real, definitivo e palpável das pobres populações, a cujo serviço queremos pôr essa civilização. Não é o desejo de conquistar prosélitos entre mentalidades apenas balbuciantes, mas o de tirar de doutrinas e crenças as normas e os incentivos de nossa própria conduta, em proveito desses a quem queremos servir. Não é a cobiça de aumentar a riqueza do País, pelo aproveitamento do esforço de tanta gente, mas o desejo de pôr todas as riquezas e todo o poder das nossas indústrias ao serviço dos índios, para lhes mitigar as asperezas da vida presente e as dores da miséria

passada. É obra de reparação, como convém a filhos de usurpadores ansiosos por emendar as faltas de seus maiores. É obra de fraternidade, para que não fique o índio em abandono, sem que se lhe tolha, contudo, a liberdade..." (*ibidem*).

— Vasado nos moldes da verdadeira política republicana, abandonou o Regulamento de 1910 a idéia de catequese e civilização, para se restringir a uma simples assistência protetora, inteiramente leiga e incontestavelmente respeitadora das crenças, das opiniões, dos hábitos e da vontade dos índios. E, embora cure de ministrar-lhes ensinos úteis de caráter prático e resultados imeditaos, limita sua ação a meros conselhos, sem nenhuma forma de coação ou vexame, assistência essa dispensada aos índios em geral, qualquer que seja a situação em que se encontrem: nômades ou errantes, reunidos em tribos, aldeados ou em promiscuidade com civilizados (*ibid.*).

Como princípios fundamentais da organização de assistência aos silvícolas, pela primeira vez se estabeleciam:

1º — a preservação das tribos, como a grande família indígena, paradigma de organização sócio-econômica a fortalecer e aperfeiçoar, para a vida comunitária e o trabalho;

2º — a proteção ao índio em seu próprio território, na comunidade indígena, com plena garantia psosessória, de caráter coletivo e inalienável;

3º — um estatuto especial de amparo e proteção que assegure a cada índio os direitos de cidadão, levando em conta, na atribuição dos deveres, o estágio social em que se encontre.

Ainda em 1918 (Decreto-lei nº 3.454, de 6 de junho) passaria o Serviço de Proteção aos Índios a tratar, exclusivamente, do problema indígena, como era de desejar, transferindo-se a outra organização os encargos de localização de trabalhadores nacionais.

— A Revolução de 1930 viera encontrar o Serviço de Proteção aos Índios com um grande acervo de realizações. Havia pacificado dezenas de tribos, abrindo vastos sertões à ocupação pacífica; instalara e mantinha 97 postos de amparo ao índio, espalhados por todo o País e que eram, em extensas regiões, os únicos núcleos de civilização onde qualquer sertanejo poderia encontrar amparo e ajuda (Darcy Ribeiro).

Como solução de uma campanha de descrédito, gerada pela incompreensão dos objetivos e realizações do benemérito Serviço, retorna este ao Exército, sua instituição matriz (filho que era da Comissão Rondon), integrando-se na recém-criada Inspetoria Especial de Fronteiras, sob a chefia do Marechal Rondon, em 1935.

O afastamento do Inspetor, para uma missão diplomática ligada à Questão colombo-peruana de Letícia, acarretaria nova crise de incompreensão, nas esferas governamental, em face do grande problema indígena, e, em 1940, em nova reestruturação, vai o Serviço de Proteção aos

Índios para o Ministério da Agricultura, entregue a burocratas não identificados, ideologicamente, com a obra a que se ligavam, por dever de ofício.

Contudo, calorosamente acolhido pela antiga Comissão Rondon, na casa paterna, recebeu o Serviço de Proteção aos Índios, em sua breve passagem pelo Ministério do Exército, um regulamento (Decreto nº 736, de 6 de abril de 1936) que o teria consagrado como órgão eficiente da Segurança Nacional, nos setores em que deveria atuar — proteção e assistência aos índios e nacionalização de fronteiras — como precursor do desenvolvimento da Amazônia Brasileira.

Cabe ao Marechal Rondon, na nova fase do Serviço de Proteção aos Índios, apenas uma supervisão, como Presidente do Conselho Nacional do mesmo título, criado para estudos etnográficos, desenvolvimento cultural, comércio e indústria indígena e sua promoção, como órgão consultivo.

A Fundação Brasil Central, instituída em 1943, e o Parque Nacional do Xingu, criado em 1961 (Decreto de 14 de abril), vieram a seu tempo interferir no organograma do Serviço de Proteção aos Índios, acarretando a este Serviço evidente *capitis diminutio,* tomando-lhe atribuições, embora restritas a sua área, e pondo em prática métodos inusitados de proteção e assistência aos silvícolas.

Vinha de longa data, acalentado por naturalistas nacionais e estrangeiros, o projeto de criação de parques naturais, destinados a recolher e conservar espécimes da flora e da fauna, em cada região da imensa hinterlândia. Em 1952, em mesa redonda sob os auspícios do Presidente Café Filho, a corrente naturalista logrou reunir ao primitivo projeto e da assistência aos silvícolas, considerando estes, segundo parecia, elementos indispensáveis à autenticidade daqueles parques, em cujos cenários pretendia-se restaurar a primitiva natureza brasília, levando o índio àquela "*generosa degradação* preconizada pelo Professor Claude Levi-Strauss:

— ...*Em primeiro lugar, preservá-los de todo e qualquer contato com os brancos... Apenas duas categorias de brancos deveriam ter acesso às reservas indígenas, os médicos e os etnógrafos... Não deve tão pouco o etnógrafo limitar-se a colecionar as técnicas e os ritos; é ainda imprescindível que ajude o indígena a conservá-los, que os reconduzam, quando se houverem extinguido*... (Claude Levi-Strauss, *in* "O ESTADO DE SÃO PAULO, set. 1935).

O confinamento dos silvícolas em parques naturais não poderia, entretanto, passar de um devaneio de cientistas. A ele se opunham, felizmente, claros dispositivos constitucionais, além das razões ditadas pelo bom senso, a um exame mais sereno deste problema nacional.

As novas disposições constitucionais referentes aos silvícolas, confirmando, aliás, as anteriores, deram ensejo à criação da Fundação Nacional

do Índio (extintos pela mesma Lei o Serviço de Proteção aos Índios e o Parque Nacional do Xingu), com atribuições de estabelecer diretrizes políticas, gerir o patrimônio indígena, promover levantamentos e pesquisas científicas, assistência médico-sanitária e educação de base apropriada ao índio, visando sua progressiva integração na sociedade nacional, bem *como despertar, pela publicidade, o interesse nacional pela causa indigenista* e exercer poder de polícia, nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção ao índio.

3

Até a promulgação do Código Civil (informa o Professor Darcy Ribeiro) era o índio identificado às pessoas totalmente incapazes e sujeito à tutela dos juízes de órfãos... A lei impossibilitava ainda àqueles que se destacavam do grupo a realização de atos civis fundamentais, como a identificação, o casamento, o registro e a transmissão de propriedade.

O primeiro documento republicano de conceituação do estatuto jurídico do índio foi o Regulamento original do Serviço de Proteção aos Índios, de julho de 1910. Só pelo Código Civil, porém em 1916, os índios eram libertados da tutela orfanológica instituída na legislação do Império, para serem definidos como as pessoas de capacidade civil restrita, equiparados assim a menores de 16 a 20 anos (Clovis Bevilacqua não tratara do índio, por considerá-lo estranho ao prêmio da civilização, ao qual se aplicaria o Código Civil).

Lei de 1928 põe o índio sob a tutela do Estado, estabelecendo normas para sua progressiva emancipação, até a plena investidura nos direitos e deveres de cidadão.

Ao Estatuto do índio (que de longa data impor-se-ia e está nas cogitações do Governo Federal) caberia fixar os conceitos básicos de índio *(ou silvícola), comunidade e reserva indígena, consoante os postulados* da Constituição do Brasil concernentes à matéria. Assim, ao nosso ver:

1º — O Estatuto do Índio deveria regular os direitos e deveres do índio (ou silvícola), nas comunidades indígenas e na sociedade nacional, até sua integração nesta sociedade, na plenitude dos direitos de brasileiro, cabendo à União prestar ao índio e às comunidades indígenas assistência jurídica, social e econômica, em todas as fases de sua integração na sociedade nacinoal, respeitadas as peculiaridades inerentes aos graus de cultura e assimilação alcançados, em cada caso.

2º — Como *índio* (ou *silvícola*) compreender-se-ia o brasileiro descendente de troncos aborígenes, assim considerado pelo geral consenso, qualquer que seja o grau de assimilação ao meio rural ou à sociedade nacional; e *comunidade indígena* a tribo ou o grupo de tribos vinculadas

ao mesmo tronco étnico ou unidas por tradicional aliança, em convivência no mesmo território.

3º — Toda comunidade indígena seria reconhecida como legítima associação de caráter civil ou sócio-econômico, respeitados os vínculos tradicionais que unem seus membros. Sobre o índio (ou silvícola) a União exerceria tutela, durante o período de integração na sociedade nacional, isto é, até alcançar a plenitude dos direitos civis. A cessação da tutela da União poderia ocorrer, a partir dos 18 anos de idade, a requerimento do interessado ao juiz competente ou *ex-officio,* satisfeitos requisitos mínimos de identificação com o sistema de vida da comunidade nacional e condições para o exercício de atividade lícita, social ou econômica.

4º — Como *Reserva indígena,* compreender-se-ima as terras onde uma comunidade indígena exercesse domínio útil, pela exploração econômica, segundo o grau de cultura alcançado, tendo em vista a própria subsistência ou o comércio com os centros regionais, seja pela posse imemorial, seja por concessão da União ou aquisição por qualquer outro processo lícito, tendo em vista a expansão de suas atividades e o incremento populacional.

5º — Nas Reservas Indígenas, seria tolerada, em face das leis trabalhistas, a adaptação das condições de trabalho os usos e costumes das respectivas comunidades.

6º — Competiria à União, com a cooperação das Forças Armadas e, quando necessário, do Ministério Público, a proteção das terras pertencentes às comunidades indígenas, contra a invasão, o esbulho ou turbação de terceiros.

7º — Seriam de propriedade particular ou coletiva dos silvícolas, nas Reservas Indígenas ou em terras do domínio da União por eles ocupadas, os bens móveis, animais, culturas e produtos agrícolas oriundos de seu trabalho ou por eles adquiridos.

8º — Nas Reservas Indígenas, poderia ser concedido aos silvícolas individualmente, a posse de lotes de terras, para moradia, criação ou cultura própria. Igual concessão poderia ser feita a trabalhadores vinculados às Reservas, como serventuários ou contratados para a administração ou os serviços das mesmas Reservas.

9º — Seria vedada a instituição de parques naturais, destinados à preservação da flora e da fauna, ou para fins de atraçãc, turística, em terras ocupadas por tribos ou destinadas a Reservas Indígenas.

10º — Poderiam ser concedidas, em arrendamento, terras ou exploração de riquezas naturais, nas Reservas Indígenas, a empresas de economia mista vinculadas às mesmas Reservas, e deveriam sê-lo, por doação, com a cláusula de inalienabilidade, a Missões religiosas e outras entidades destinadas à educação e à assistência médico-social, integradas nas Reservas Indígenas, as áreas indispensáveis aos respectivos estabelecimentos,

bem como assegurados os direitos adquiridos aos estabelecimentos preexistentes nas mesmas Reservas.

11º — Constituiriam fontes de renda, unicamente aplicável na administração ou manutenção dos serviços e bem-estar das comunidades indígenas, os proventos que coubessem à União, pela participação do capital de empresas integradas nas Reservas Indígenas.

12º — Seriam ainda instituídas, nas Reservas Indígenas, cooperativas mistas destinadas à assistência social e à defesa dos interesses dos silvícolas.

13º — O sistema de ensino em vigor no País seria extensivo às comunidades indígenas, tendo em vista, especialmente, a alfabetização na língua nacional brasileira, o acesso aos níveis primário e médio e à formação profissional.

14º — As causas que versassem sobre interesses dos silvícolas ou das comunidades indígenas seriam processadas perante a Justiça Federal ou, excepcionalmente, perante a Justiça dos Estados, representada a União pelo Ministério Público local, sendo parte legítima, para propor qualquer ação visando a resguardar interesses dos índios ou das comunidades indígenas, em suas relações com terceiros.

15º — Nas comunidades indígenas, a educação moral e cívica seria orientada para a integração do índio na comunidade nacional, admitidos o ensino religioso e as práticas da catequese cristã, asseguradas a tolerância das manifestações da cultura indígena e a preservação de seus valores artísticos e meios de expressão.

16º — Caberia à União assegurar aos índios assistência especial, na infância, na maternidade, na doença e na velhice, diretamente, em estabelecimentos e instituições nacionais, ou indiretamente, pela subvenção a entidades vinculadas às Reservas Indígenas.

17º — À Fundação Nacional do Índio, como órgão executivo da política indigenista, caberia prover, diretamente, a proteção e a assistência aos grupos indígenas, levando-lhes o necessário estímulo de progressão, segundo o grau de cultura alcançado, pela possibilidade e exemplo de novos hábitos de vida e emprego de instrumentos de trabalho mais eficientes, no cultivo da terra, na exploração extrativa e no comércio com as comunidades rurais. Os serviços de assistência social, saúde e educação da FUNAI teriam caráter supletivo de atividades congêneres, oficiais ou particulares, devendo ser transferidos os respectivos encargos a entidades regionais ou às cooperativas integradas, sempre que estas ou aquelas se dispusessem a assumi-los e pudessem exercê-los com a necessária eficiência.

Em face do dispositivo constitucional que define o problema indígena, no quadro da atualidade brasileira (art. 8º) — *Compete à União legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional* — parece-nos igualmente que, na legislação adjetiva, não se poderia subestimar a notória capacidade das populações indígenas para o progresso e a assimilação

da cultura, constantemente estimulada pelo espírito de imitação do silvícola. Assim, reduziríamos à simples *tolerância* a expressão proposta de respeito aos valores culturais, tradições, usos e costumes indígenas. Ficaria, igualmente, afastada a possibilidade de uma legislação ordinária que relegasse a segundo plano a Integração Nacional, dando lugar a intenções outras, nas quais preponderem, por exemplo, objetivos científicos, raciais ou sectários que conduzam ao isolamento, ao enquistamento dos remanescentes tribais, em áreas restritas do território nacional, tal como a preocupação de *preservar a cultura indígena,* já manifestada no projeto de Estatuto do Índio, admitindo seus defensores, segundo parece, que uma *civilização tupi* possa coexistir com a civilização brasileira, após quatro séculos de aculturação, da qual resultou a própria Nação Brasileira. — São brasileiros os índios nascidos em território nacional ou fora deste, em qualquer das condições previstas no art. 145 da Constituição do Brasil. Viverão sob a tutela da União, enquanto não satisfizerem os requisitos legais para a emancipação, além da idade:

1º — identificação com o sistema de vida da comunidade nacional;

2º — condições mínimas para o exercício de atividade útil.

Não nos parece, na verdade, justo que se imponham ao índio, para sua emancipação, condições que não se impõem aos brasileiros em geral, tais como a alfabetização na língua nacional e o exercício de atividade lucrativa. A tutela a que se refere o Estatuto do Índio deve ser exercida pelo órgão federal incumbido da assistência aos índios — a FUNAI — enquanto viverem aqueles em estado tribal ou semi-tribal ou em processo de assimilação.

Entre as qualidades do índio brasileiro assinalamos, como preciosos elementos que devem ser aproveitados, para abreviar sua integração na comunidade nacional, além da capacidade econômica e do misticismo, o espírito militar que, cultivado desde a infância, sob a constante imposição de seus chefes naturais, aproxima-o do soldado. O aparato militar, na verdade, encanta-o, recordando-lhe de algum modo o ritual de suas tradições.

Nossa convicção da eficácia do método militar, na pacificação e organização dos silvícolas, consoante a experiência de nossas Comissões sertanistas, leva-nos até a sugerir a criação de uma Reserva (ou Guarda Rural) Indígena, constituída de índios em idade militar e pré-militar, enquadrados por elementos selecionados nas Reservas das Forças Armadas, para o controle dos silvícolas, em suas próprias zonas e adequada a sua índole.

— *Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional...* (art. 92 da Constituição do Brasil).

A solução militar do problema indígena aí está, portanto, implícita e o elemento militar, fator seguro de bom êxito, na conquista dos povos indígenas, se encontra em imediata disponibilidade, para uma reorganização dos serviços de assistência aos índios, representado pelas unidades e organizações de construção rodoviária, colonização, segurança de fronteiras e comunicações fluvial e aérea, nos sertões amazônicos.

Assim o índio, enquanto sob a tutela oficial, não estaria obrigado ao serviço militar mas poderia prestá-lo, voluntariamente, na Guarda Rural Indígena, organizada nos moldes acima esboçados.

Serão obrigatórios o registro civil e a identificação dos silvícolas incorporados aos núcleos e cooperativas indígenas, a fim de se lhes assegurar, bem como aos seus herdeiros, os direitos de condôminos das respectivas Reservas.

— *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça* (art. 153, § 1º, da Constituição do Brasil).

Este salutar dispositivo constitucional define, evidentemente, a situação do índio emancipado, em face das leis do trabalho. Nos contratos de trabalho realizados nas áreas das Reservas ou dos Núcleos Indígenas, com indivíduos ou grupos silvícolas, seria obrigatória a assistência da FUNAI, para sua validade, aplicando-se-lhes as normas do direito comum.

— *É assegurada a liberdade de associação para fins lícitos*... (art. 153, § 26, da Constituição do Brasil).

— E não serão as tribos legítimas associações? Cumpre ainda reconhecer o relevante papel reservado à primitiva organização tribal, na desejável reestruturação sócio-econômica de nossos silvícolas, como arcabouço de verdadeira cooperativa que, assistida pelo poder público, poderia evoluir segundo os moldes clássicos do cooperativismo. Ter-se-ia, assim a integração dos grupos indígenas às comunidades rurais, sem a violência que é de se prever da dissolução das tribos; antes ao contrário, incorporando-as à Nacionalidade, como paradigma de organização sócio-econômica de grupos afins pela consangüinidade, aplicados à exploração agrícola.

Sendo a tribo uma cooperativa natural e o índio um cooperativista nato, esta seria a forma econômica mais adequada à estrutura das comunidades indígenas. Às cooperativas indígenas, criadas pela FUNAI e mantidas sob sua intervenção permanente, para a exploração planificada das Reservas e assistência aos silvícolas, seriam associados empregados e trabalhadores admitido para o serviço das entidades e empresas integradas nas mesmas reservas.

— *Incluem-se entre os bens da União as terras ocupadas pelos silvícolas* (art. 4º da Constituição do Brasil).

— *As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis, nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e fi-*

cando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes (art. 198).

— *Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objetivo o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas. A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior que dão aos ocupantes direitos a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio* (ibid.)

— Definir as áreas na posse tradicional dos silvícolas, a fim de melhor assegurar os direitos destes brasileiros à vida, à propriedade dos bens oriundos de seu trabalho, ao aperfeiçoamento moral, intelectual e técnico seria, portanto, imposição constitucional a derrogar toda legislação que implique a imissão de posse de estranhos grupos privados ou do próprio Estado, naquelas terras, à revelia dos interesses das comunidadesi ndígenas.

O objetivo da Integração Nacional, tão claramente expresso pela Lei Magna, em seus dispositivos referentes aos silvícolas, repele, evidentemente, a idéia aventada em certos projetos de transformação das Reservas Indígenas em parques naturais, destinados à preservação da flora e da fauna. Assim, urge organizar as Reservas Indígenas, como tais, isto é, atendendo a sua destinação precípua de terras inalienáveis, posse permanente dos silvícolas, como agricultores que são.

Uma conciliação dos interesses dos silvícolas, donos e usufrutuários exclusivos das terras, riquezas e utilidades, naquelas Reservas, e dos empresários que, de boa fé, por vezes, munidos de títulos e concessões dados pelo próprio Estado, anteriormente à Carta Magna de 1969, implantaram, nas Reservas Indígenas, estabelecimentos ou explorações agrícolas ou extrativas; uma conciliação, dizíamos, desses interesses impõe-se, no ensejo da planificação das mesmas Reservas:

— Excluída a hipótese da expulsão sumária que, infelizmente, tem sido aventada, outro critério adotaríamos, mais consentâneo ao espírito de conciliação, segundo o qual os títulos de propriedade ou posse legalmente concedidos pelo Estado mas expressamente nulos, por força dos dispositivos constitucionais do art. 198, seriam substituídos por contratos de arrendamento ou concessão de exploração de terras ou jazidas situadas nas Reservas, excluídas as áreas indispensáveis à vida das comunidades nidígenas. Participando do capital das empresas concessionárias, como associada (possuidora de cotas ou ações, no montante do valor do patrimônio indígena incorporado), a Fundação Nacional do Índio realizaria, a geral contento, a referida conciliação.

— As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis (como bens da União). Não seria, portanto, procedente dispositivo do Estatuto do Índio que autorizasse os silvícolas a adquirir o domínio de terras (das Reservas) por qualquer das formas de aquisição da propriedade, nos termos da legislação civil (salvo em relação aos índios emancipados, fora das Reservas, é óbvio). Seria, nesses casos, cedido a cada família, nas Reser-

vas Indígenas, o *domínio útil* de um lote do respectivo núcleo agrícola, como única forma de conciliação do usufruto das terras riquezas e utilidades, que a Lei Magna assegura aos silvícolas, com a condição de inalienabilidade das mesmas terras, como bens da União.

Seriam previstas, em cada Reserva Indígena, áreas reservadas de campos e florestas, para a exploração extrativa, preservação de mananciais e parques de caça, bem como represas destinadas à pisicultura, abastecimento d'água e irrigação.

As terras incluídas nas Reservas Indígenas não poderiam ser, em caso algum, arrendadas a pessoas ou grupos estranhos às comunidades indígenas, à exceção das empresas integradas, como sociedades de economia mista, das quais participe a Fundação Nacional do Índio.

Caberia à União, com a colaboração das Forças Armadas, a proteção das terras habitadas pelos silvícolas, contra a invasão, o esbulho ou a turbação de terceiros, contando, para esse fim, cada Reserva, com uma fração da Guarda Rural Indígena, com os encargos de polícia interna, controle das vias de comunicações e defesa eventual dos sertões.

Somente o Presidente da República poderia determinar a remoção de populações indígenas, por motivos relevantes (segurança nacional, saúde e bem-estar das comunidades indígenas, realização de obras públicas e outros relacionados com o desenvolvimento nacional) e, em qualquer hipótese, para outras áreas igualmente habitáveis, proporcionadas às respectivas populações e suscetíveis de exploração econômica, ressalvados os direitos dos silvícolas à indenização das culturas e benfeitorias abandonadas. Outros motivos de remoção, menos relevantes, tais como pôr termo a luta entre tribos ou o interesse de posseiros invasores ou de empresas estranhas, deveriam encontrar solução conciliatória que, sem desencorajar os pioneiros, neles estimulasse o sentimento de fraternidade para com os silvícolas.

Como Núcleo Nacional, entendemos e preconizamos um conjunto de órgãos administrativos e técnicos, serviços, estabelecimentos e residências reunidos numa vila-sede; lotes de moradia e de exploração e reservas de campos e matas, servido por uma rede de caminhos vicinais articulada à rede rodoviária ou fluvial da respectiva zona colonial.

Nos Núcleos Nacionais seriam localizados, em convivência com trabalhadores migrantes, silvícolas emancipados, procedentes das Reservas Indígenas da mesma micro-região.

Os Núcleos Nacionais teriam estrutura sócio-econômica adequada ao seu destino (agrícola, agropecuário ou agro-industrial).

A criação de Territórios Federais dependerá de Lei Complementar, diz a Lei Magna (art. 1º, § 3º). A idéia, portanto, de "Territórios Federais Indígenas" (lembrando a sugestão positivista de 1891, de "Estados Brasileiros Americanos"), inserta em projeto de lei ordinária, como o

Estatuto do Índio, deveria ser reconsiderada. Lucraríamos, evidentemente, em clareza e precisão, se o Estatuto do Índio fixasse os dois conceitos fundamentais de *Reserva Indígena,* como estabelecimento destinado a uma comunidade indígena, sob a assistência da Fundação Nacional do Índio, e *Núcleo Nacional,* destinado à incorporação dos silvícolas emancipados à comunidade rural da mesma micro-região.

Tanto nas Reservas Indígenas, como nos Núcleos Nacionais, a estrutura sócio-econômica teria cunho cooperativista. Sob este regime regular-se-iam, portanto, as relações dos silvícolas, colonos e empregados com as cooperativas e destas com a FUNAI.

À Fundação Nacional do Índio competiria a criação e integração de cooperativas, nos Núcleos e Reservas, mantendo-os sob sua intervenção permanente, para os fins de assistência financeira e técnica, até sua emancipação, como órgãos eficientes da defesa dos interesses dos silvícolas, colonos e empregados, na produção, industrialização, comércio; de assistência sob todos os aspectos da vida social.

Representamos o brasilíndio como um espiritualista. Ele admite o sobrenatural e por vezes o teme. Mesmo o fetichismo, no qual invariavelmente o classificam os doutos, afasta-o do materialismo, tornando-o acessível à catequese. Aliás, a submissão do índio à civilização ocidental, através dos ensinamentos cristão, é prática que tem em seu abono nossos quatro séculos de história americana.

O elemento religioso é, pois, fator seguro de bom êxito, na conquista dos povos indígenas, e se encontra em imediata disponibilidade, para uma reorganização dos serviços de assistência aos índios, representado pelas quarenta Prelazias em plena missão de catequese, educação e assistência médico-social, nos sertões amazônicos.

Com o intuito de maior objetividade de nossos acertos sobre o elemento religioso, na obra em vista, tomaremos, para exemplo, a Prelazia do Rio Negro, no Amazonas.

Conhecendo de longa data a Missão Salesiana do Rio Negro, especialmente os estabelecimentos do Rio Uaupés, pudemos apreciar, em recente visita, o desenvolvimento daquela obra missionária, ora vivendo seu 55º ano de fecunda existência.

O estabelecimento salesiano tipo compreende igreja, hospital, escolas, oficinas, patronato feminino e granja, reunidos num conjunto de edifícios e instalações. Clareira de civilização em plena floresta amazônica, honraria qualquer cidade do interior do País. Atendendo satisfatoriamente os setores de educação e saúde, pode considerar-se o paradigma da solução do problema indígena no campo social.

Aglutinando tribos antes dispersas e, por vezes, antagônicas; levando às populações indígenas mensagens de paz e brasilidade; aliando a caridade à eficiência profissional de educadores, os missionários salesianos criaram, por assim dizer, uma nova civilização brasileira no Uaupés.

— O sistema de ensino em vigor no País seria extensivo às populações indígenas, feitas as necessárias adaptações.

Não caberiam, portanto, em normas de educação e ensino das comunidades indígenas, inovações decorrentes de apreciações subjetivas da psicologia indígena e de pretensas peculiaridades do problema educacional considerado, sem base experimental, ao invés, com desprezo da secular experiência da Obra Missionária, entrada já em seu 5º século.

Não seriam, assim, procedentes, em projeto de Estatuto do Índio, determinações tais como a alfabetização nas línguas indígenas, acarretando perda de tempo e transgressão das mesmas normas do sistema de ensino em vigor no País, antes preconizadas, segundo as quais o ensino deve ser ministrado na língua nacional brasileira, nas primeiras séries; bem assim a de levar o educador à maloca, a fim de que "a assistência devida aos índios menores, para os fins educacionais, seja prestada, tanto quanto possível, sem o seu afastamento do convívio familiar" (por mais nocivo que seja esse convvio à mesma educação).

Aliás, implantando seus colégios nas vizinhanças das tauas; atraindo para seus internatos os meninos em idade escolar e neles mantendo-os em fraternal convívio até a adolescência, e criando escolas isoladas, nas aldeias mais distantes, a Missão Salesiana do Rio Negro procura conciliar seus objetivos apostolares com as modernas tendências da assitência ao índio.

Netas considerações sobre a educação e o ensino dos menores silvícolas, mais uma vez, não se deveria perder de vista a respeitável obra das Missões católicas. Em sua experiência de quatro séculos nos sertões brasileiros, deveriam inspirar-se os legisladores que, com elevação e patriotismo, quisessem dar à obra, humana e brasileira por excelência, da assistência aos silvícolas, o sentido de elevação scoial, habilitação econômica e integração nacional, tornando-a exeqüível em breve prazo.

— O índio não assimilado é penalmente imputável. Nas transgressões que lhes sejam imputadas, deveria, pois, o juiz levar em conta, dentre *outros fatores, o grau de aculturação do delinqüente. A pena seria, porém,* cumprida sem o afastamento do índio de sua comunidade, isto é, no presídio militar de sua Reserva.

No zelo pela liberdade de culto, não chegaríamos ao extremo de considerar "crime contra a cultura indígena" escarnecer de cerimônia, rito, uso, costume ou tradição indígena; vilipendiá-los, perturbar ou impedir, por menosprezo a sua prática", pois, muitos daqueles atos poderiam ser "contrários à moral, à ordem pública e aos bons costumes", excedendo assim as concessões da Lei Magna à liberdade de culto.

Em síntese, consideramos, como pontos essenciais de uma política indigenista, no quadro da atualidade brasileira:

I — Caracterização da Reserva Indígena, como terras incorporadas ao patrimônio da União, onde uma comunidade indígena exerce domínio

útil, pela exploração econômica, segundo o grau de cultura alcançado, seja pela posse imemorial, seja por concessão do Estado.

II — Preservação da tribo, como a grande família indígena, paradigma de organização sócio-econômica a fortalecer e aperfeiçoar.

III — Integração progressiva do índio na comunhão nacional, pela educação moral e cívica, instrução e formação profissional que o habilite como agricultor ou operário rural, em convivência com brasileiros brancos ou mestiços admitidos na comunidade indígena.

IV — Cooperação dos elementos religioso e militar, na assistência médico-social, educação e instrução, catequese cristã, formação militar e manutenção da ordem, nas comunidades indígenas.

V — Estrutura sócio-econômica das comunidades indígenas, pela implantação de cooperativas mistas, para a assistência social, produção, industrialização e comércio, e admissão de empresas de economia mista, nas Reservas Indígenas, para a exploração de riquezas naturais, com a participação da Fundação Nacional do Índio.

VI — Implantação de Núcleos Nacionais (de Colonização), para alocação de agricultores egressos das Reservas Indígenas da mesma micro-região, em convivência com trabalhadores nacionais migrantes.

VII — Consolidação das disposições legais vigentes, sobre os direitos e deveres do brasileiro, no que se referem aos índios, e seu ajustamento ao objetivo da Integração Nacional, pela discriminação de encargos da União e da Fundação Nacional do Índio, na assistência e proteção às comunidades indígenas e aos índios, individualmente, como tutelados da União, até sua emancipação e incorporação à sociedade nacional.

VIII — Estímulo às explorações geográficas e pesquisas etnológicas para o melhor conhecimento das tribos indígenas e dos sertões ainda impérvios visando o desenvolvimento planificado e a ocupação humana das micro-regiões, com a caracterização de novas Reservas Indígenas, exploração e colonização.

IX — Caracterização da linha divisória internacional, nacionalização, pelo povoamento da faixa de fronteiras da Amazônia Brasileira, pela implantação de Núcleos Nacionais, para a aglutinação das populações indígenas fronteiriças e seu reforço com trabalhadores nacionais migrantes.

A Inspetoria Especial de Fronteiras (criadas em 1934, pela Lei Orgânica do Ministério da Guerra, e extinta em 1938) teria sido a nova escola de geógrafos-bandeirantes, continuadora da Comissão Rondon, cuja obra ampliaria, no tempo e no espaço nacional. Seria sempre (pensávamos então) para o Brasil e o mundo científico como as organizações que a sucedessem, a Comissão Rondon, pois, a obra empreendida, de ciência e humanidade, de integração nacional, traz o cunho da imortalidade. Não poderia, portanto, desaparecer, sem desdouro para os nossos foros de cultura e patriotismo.

À Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas correspondeu a Comissão Rondon. A uma obra transitória, na intenção do organizador, um nome transitório — Comissão. À Inspetoria Especial de Fronteiras, órgão permanente, corresponderia, logicamente, o Instituto Rondon, como duradoura sugestão para os vindouros responsáveis pelas tradições sertanistas.

Serviços de exploração de fronteiras, colonização militar e proteção aos índios compunham o organograma da nova Inspetoria. Cumpria, entretanto (a nosso ver) associar à organização militar outra de natureza sócio-econômica, especialmente destinada aos encargos de desenvolvimento e colonização — um instituto bandeirante, eminentemente nacionalista. Um instituto que, num só amplexo, reunisse cidades e selvas, sertanejos e citadinos e, derramando Brasil a dentro os benefícios da civilização e as conquistas da ciência, fundisse povos até hoje dispersos, na inconsciência de sua própria miséria, e, à sombra de uma organização social, assistisse às novas gerações de brasileiros que hão de formar a massa obreira dos sertões, conduzindo-lhes a formação mental e física...

Reunindo e ampliando os programas da Comissão Rondon e do Serviço de Proteção aos Índios, a organização em apreço seria, natural e espontaneamente, o Instituto Rondon, auferindo assim o patrimônio moral que o nome representa; um instituto de colonização nacional, organização eminentemente nacionalista, mas, sobretudo, eminentemente humana, pois, colimaria a redenção do índio e a exaltação da Brasilidade...

Já em seu 28º ano de existência, desvanecido de seu título de "único Instituto fundado e presidido pelo Marechal Rondon" e do apoio e compreensão das grandes Instituições que o têm, sucessivamente, acolhido — o Clube Militar, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e agora o glorioso Clube de Engenharia, o Instituto de Colonização Nacional, entidade civil, vem acompanhando as iniciativas governamentais contemporâneas, representadas pela criação de órgãos de execução da política de valorização regional e reforma agrária, as quais, em que pese à evidência do interesse pelos problemas nacionais correlativos, vêm retratando uma experiência de alguns decênios, marcada pelo insucesso administrativo e, de algum modo, a instabilidade de uma política experimental, cujo êxito deve preocupar os poderes públicos.

Ao encerrar o 1º Ciclo do Curso de Altos Estudos Amazônicos, em 1969, tivemos ensejo de nos congratularmos pelo interesse manifestado por estes sestudos — interesse que é amor à Pátria e à Ciência — num momento crucial em que a Nação Brasileira tinha a considerar o grave dilema de conhecer, para ocupar e desenvolver a Amazônia ou, talvez, perdê-la pela conquista, subreptícia ou ostensiva de alguma potência, ou pela aplicação compulsória de um novo *status*, em gestação nos organismos internacionais, para os chamados espaços vazios do mundo. Concentrar na grande região, para sua integração definitiva, os recursos técnicos, econômicso e humanos em imediata disponibilidade, realizando seu destino

de "celeiro do mundo", ou assistir a sua transformação num grande e rico país sob mandato internacional, no qual seríamos, em futuro próximo, minoria irredenta; ou ainda continuar perplexa, tomando, como desenvolvimento, a euforia do consumo; invertendo, em faraônicos projetos, os recursos da poupança nacional; entre assomos de ufanismo e pessimismo, uns e outros precursores do fatalismo que já se entrevia, em tendenciosos pronunciamentos de técnicos chamados a manifestar-se sobre a Geopolítica Brasileira.

Contudo, as medidas preventivas do Governo Federal, no sentido da integração da Amazônia Brasileira, pela ocupação para o desenvolvimento, segundo planos nacionais, tranqüilizaram a Nação, significando, para todos os brasileiros, uma convocação para o esforço comum, na intransigente defesa da integridade nacional.

No Projeto Rondon, movimento neo-bandeirante que, sob os auspícios das Forças Armadas, ora empolga a juventude universitária, cumpre reconhecer a compreensão nacional que se manifesta, em face do grande problema da integração dos sertões na Pátria Brasileira, pela associação às organizações militares dos "quadros bandeirantes" indispensáveis à obra sócio-econômica, consoante as diretrizes rondonianas.

Bem haja a Revolução Brasileira, fautora do movimento neo-bandeirante que assim empolga toda a Nação!

Nessa convocação dos brasileiros para o grande mutirum da Amazônia não poderia ficar marginalizado, justamente, o índio, o "primário e natural senhor da terra", o guia espontâneo, o trabalhador, o canoeiro insuperável que nunca faltou aos anteriores movimentos pioneiros, desde as primeiras jornadas da conquista do continente.

Os aspectos sociais e humanos do problema indígena brasileiro, dolorosos por vezes, como sofrimento do silvícola, dão ao mesmo problema um caráter de urgência que não mais se poderia sofismar, seja pela omissão administrativa, seja pelas digressões a que muitos se entregam, um diletantismo "científico" incompatível com o senso de responsabilidade que deve caracterizar o poder público.

Neste sentido, impor-se-ia a necessária reestruturação da Fundação Nacional do Índio, em vista das novas linhas de ação sócio-econômica, como órgão responsável pela integração do índio na comunhão nacional.

Este objetivo nacional repele, evidentemente, a idéia de transformação das Reservas Indígenas em parques naturais.

A Etnografia, a Antropologia e ciências afins não poderiam, evidentemente, erigir-se em entraves ao progresso e à civilização, ainda menos em face do objetivo da Integração Nacional. Etnólogos, antropólogos e sociólogos deveriam proceder com os geógrafos, acompanhando a evolução inexorável dos povos indígenas, em sua evidente, jamais desmentida vocação de progresso e brasilidade.

BIBLIOGRAFIA

I — HISTÓRIA DO BRASIL (CURSO SUPERIOR) — João Ribeiro

II — HISTÓRIA GERAL DO BRASIL — Visconde de Porto Seguro

III — RONDON CONTA SUA VIDA — D. Esther de Viveiros

IV — PELO ÍNDIO E PELA SUA PROTEÇÃO OFICIAL — L. B. Horta Barbosa

V — PELOS SERTÕES E FRONTEIRAS DO BRASIL — Gen. Frederico Rondon

VI — A POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA — Prof. Darcy Ribeiro

O PODER MILITAR E A POLÍTICA INTERNACIONAL

Carlos de Meira Mattos

SUMÁRIO

1 — CONCEITOS DO PODER NACIONAL E DO PODER MILITAR

O conceito de Poder Nacional, e particularmente o da sua expressão mais importante que é o Poder Político, vem sendo objeto de sensível revisão nos últimos anos. Realmente, desde o término da II Guerra Mundial, a crescente propagação dos mitos ideológicos, através de novas e cada vez mais aperfeiçoadas técnicas de comunicação de massa, está envolvendo na informação e na conscientização dos acontecimentos políticos, econômicos ou sociais, áreas ecumênicas cada vez maiores. A massificação da informação e da propaganda favorece cada vez mais, a manifesta-

ção do desejo de participação dos grupos internacionais na condução de crises nacionais, buscando dar um sentido universal às causas ou aos efeitos desses conflitos. Levantam-se assim no mundo de hoje, com uma dinâmica pressão sempre crescente, desejosa de transformar-se em ação, correntes ideológicas ou políticas "soi-disant" messiânicas, sensíveis aos fenômenos sociológicos que em outras épocas poderiam ser considerados como fatos locais e de limitada órbita de interesse.

A tendência moderna de universalizar o interesse e o desejo de participar na solução e condução de acontecimentos localizados, é a marca mais forte do ambiente político internacional que estamos vivendo. Como exemplo mais atual e mais frisante, temos aí a crise chilena, cujo processo iniciou-se há três anos passados com a posse de Salvador Allende e que acaba de atingir o seu ápice com a derrubada desse líder marxista, envolvendo no seu acompanhamento contagiante todas as correntes políticas, ideológicas ou religiosas do mundo. Esse acompanhamento interessado atua como verdadeira força de pressão desejosa de transformar-se em ação.

Não pode o estadista moderno ignorar nem minimizar a importância psicológica dessa força de pressão que procura interferir e intervir de todos os modos na condução dos acontecimentos, através, principalmente dos organismos internacionais, da propaganda e de minorias locais.

A força dessa pressão psicológica internacional sobre os acontecimentos nacionais, generalizada por muitos autores sob o nome de Guerra Psicológica, resultou na necessidade de se rever o conceito de Poder Nacional.

O tema de nossa palestra, "O Poder Militar e a Política Internacional" não teria um desenvolvimento atualizado, se não nos esforçássemos por atualizar o Conceito de Poder Nacional, do qual é decorrente o Poder Militar e é instrumento indispensável à Política Internacional.

Na primeira vez que a ESG conceituou o Poder Nacional, no ano de 1953, quando comandada pelo Marechal Juarez Távora, o fez com as seguintes palavras:

"Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda a ordem de que a Nação dispõe no momento considerado, para promover no campo interno e no âmbito externo a consecução dos Objetivos Nacionais a despeito dos antagonismos".

O sentido conceptual da proposição "expressão integrada dos meios de toda ordem" sugere a idéia de quantidade de meios daí, a generalização que muitos faziam de que "poder é soma de meios". A palavra meios, por sua vez, induz à idéia material (meios = haveres, recursos de subsistên-

cia, Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Buarque de Hollanda Ferreira). Sentimos, entretanto, que a força de pressão da Guerra Psicológica não pode ser medida como uma expressão material, ela é sobretudo psicológica, e sua força está na capacidade de influir nas mentes da coletividade visada.

Essa mesma necessidade de dar um sentido mais amplo ao conceito de Poder, mais condizente com as realidades conjunturais levou a nossa ESG, no seu conceito de Poder Nacional de 1973, a explicitar que, por "meios de toda ordem" deve-se entender, também "os meios psicossociais": Conceito de Poder Nacional, ESG 1973.

"É a expressão integrada dos meios de toda ordem (políticos, econômicos, *psicossociais* e militares)..."

Corroborando com essa avaliação de Poder Nacional, o Gen. eBaufre (Dissuasion et Stratégie) diz-nos:

"Todos os fenômenos humanos são compostos de espírito e matéria, de paixão e cálculo". A política e a guerra são fenômenos humanos dos mais apaixonantes.

Como conclusão dessas considerações, chegamos a que, o conceito moderno de Poder Nacional deve abranger não apenas a força material de que dispõe a Nação, mas também, a sua capacidade de influir na condução dos acontecimentos. Não resta dúvida que esses dois valores poder-força (material) e poder de influir (psicológico) são interdependentes. Sem o poder-força não funciona o poder de influir, mas, também, sem o poder de influir não funciona o poder-força. Ambos os componentes — poder-força e poder de influir, nos conflitos modernos, são sujeitos às influências e interferências multinacionais na sua composição de pressão ou de atuação.

Foi sentindo a presença cada vez maior do fator psicológico no desenvolvimento dos conflitos atuais, que o mestre da Ciência Política da Universidade de Chicago, Hans Morgenthau conceituou o Poder como "a capacidade de um homem controlar a mente e as ações do outro homem ou de uma coletividade".

Diz Morgenthau que esse conceito geral de Poder é aplicável ao Poder Nacional ou Poder de uma Nação.

Dando uma interpretação a essa "capacidade de controlar as mentes", componente psicológica do Poder, tentaremos chegar a uma conceituação dizendo que:

"Poder Nacional é a capacidade de um Estado de influir na condução dos acontecimentos, no campo interno e/ou no campo externo, visando à consecução dos objetivos nacionais, a despeito ds antagonismos".

Suas cmponentes principais são a sua expressão material e a sua expressão psicológica.

2 — PODER MILITAR E POLÍTICA INTERNACIONAL

O poder militar faz parte da componente material do Poder. É a força de que dispõe a nação para, conforme o caso, ameaçar ou atuar a favor da consecução dos objetivos nacionais a despeito dos antagonismos. O instrumento do poder militar são as Forças Armadas. A Política Internacional é a arte de negociar, conduzindo as aspirações e intersses externos da Nação, por meio não violentos à consecução dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismso.

Diz Hans Morgenthau, na obra citada, que "a ameaça da violência física, sobre a forma de ação de polícia, prisão, pena capital ou guerra é um elemento intrínseco da Política. Quando a violência se transforma em realidade, isto significa a abdicação do poder político a favor do poder militar. Na política internacional, em particular, as forças armadas, como uma ameaça ou em potencialidade, são o mais importante fator material à disposição do poder político de uma Nação. Se esse caráter potencial se transforma em guerra, isto significa a substituição do poder político pelo militar".

Esses conceitos do Professor de Chicago traduzem de maneira clara e com uma visão hodierna, os campos do Poder Militar e da Política Internacional. A Política Internacional, apoiada na ameaça potencial das Forças Armadas, quando necessário, busca através da persuasão ou da pressão, conduzir os acontecimentos em consonância com os objetivos nacionais. O Poder Militar é o instrumento de ameaça ou de pressão com que conta a Política Internacional durante a fase diplomática do conflito; quando, terminada essa fase, prevalecer a violência, o Poder Militar se transforma em instrumento da guerra. Como guerra, conceitua a ESG:

> "o recurso extremo de que dispõe uma Nação para, mediante o uso de meios predominantemente militares, assegurar a conquista ou a manutenção dos objetivos nacionais."

Baseados no conceito acima, podemos estabelecer nova comparação entre o Poder Militar e a Política Internacional: "esta se utiliza de *meios predominantemente políticos* — negociações e pressões —, enquanto que a guerra se apóia em *meios predominantemente militares*. O advérbio *predominantemente* dá o exato sentido moderno do conflito, concordante com a 'real política' da conjuntura em que vivemos, pois nem a diplomacia prescinde dos meios militares (e até mesmo de pequenas ações de força que Morgenthau chama de ações de política e nós já incorporamos ao nosso linguajar militar sob o nome de operações de polícia) nem a guerra poder dispensar do apoio das negociações diplomáticas".

O Poder Militar subdivide-se nas suas expressões particulares — Poder Terrestre, Poder Naval e Poder Aéreo, consoante o campo específico

de sua aplicação (terra, mar e ar), bem como a natureza de seus meios e a dominância dos seus efeitos. Na atual concepção de guerra, é cada vez menos provável o emprego isolado de uma dessas expressões, pela manifesta tendência das operações combinadas, através da aplicação integrada dos três tipos de força. Sobre essa tese já se manifestou o General Eisenhower, com sua dupla responsabilidade de Comandante das Forças Aliadas das Democracias na II Guerra Mundial, e de então Chefe de Estado, dizendo:

"As guerras separadas em terra, no mar e no ar, desapareceram para sempre; se algum dia formos novamente envolvidos em ações bélicas, lutaremos com todas as Forças concentradas em um único esforço."

(Mensagem ao Congresso, 1958).

A ação do Poder Militar exerce-se através da Estratégia Militar, contrapondo-se pela intimidação ou pela força, às pressões dominantes.

O Poder Militar como expressão do Poder Nacional representa o instrumento adequado de que dispõe o Estado para assegurar, pela ameaça ou pela violência, a manutenção ou a consecução dos objetivos nacionais.

Cumpre ressaltar o contexto harmônico que deve caracterizar a estrutura e o relacionamento entre si das quatro expressões do Poder Nacional — política, militar, econômica e psicossocial. Conforme a conjuntura porque atravessa a Nação, uma dessas expressões pode ter predominância sobre as demais, mas na projeção normal da vida do país deve haver uma justa harmonia na aplicação de cada expressão visando a alcançar os objetivos nacionais. Essa harmonia é que garante a integração dos quatro poderes singulares no Poder Nacional.

Dentro dessa concepção, a guerra representa o momento mais crítico da vida de uma Nação, em que a aplicação do Poder Militar passa a ter predominância sobre as demais expressões do Poder Nacional.

A Política Internacional é o mais poderoso instrumento do Poder Político para a obtenção dos objetivos nacionais no campo externo, por meios pacíficos. A Política Internacional atua por meio da diplomacia. É a diplomacia a arte de negociar no campo das relações internacionais. Na luta pela conquista das aspirações e interesses nacionais quando estes incidem na área de antagonismos internacionais, a diplomacia constitui uma alternativa para o confronto militar, pois a guerra começa justamente onde termina ou fracassa a diplomacia.

A maior intensidade das atividades diplomáticas manifestam-se nos períodos de tensão que precedem as guerras, empenhadas no esforço de evitá-las e no ocaso das mesmas, tendo em mira acelerar o seu fim e compor uma situação de paz duradoura, em que a negociação substitua a violência.

Em síntese, podemos dizer que o Poder Militar tem como principal instrumento as Forças Armadas e, como arte na aplicação desse instrumento, a Estratégia Militar.

A Política Internacional é o instrumento do Poder Político na busca de soluções pacíficas para os antagonismos entre as nações; a diplomacia é a arte de negociar a serviço da Política Internacional.

3 — A GUERRA CONTEMPORÂNEA, A ESTRATÉGIA E A DIPLOMACIA

A guerra tem estado sempre presente no cenário internacional, ou como ameaça — instrumento diplomático de pressão —, ou como violência armada efetiva.

O conceito de guerra, entretanto, através da história, tem sido periodicamente reformulado. Ultimamente, a rápida modernização dos engenhos bélicos (armamento, equipamentos, meios de informação e meios de transportes) ampliou de forma considerável os limites da estratégia militar. Por outra parte, a propagação ideológica através de novas técnicas de comunicação gerou uma nova forma de pressão e de agressão de âmbito mundial — a guerra psicológica.

Esta forma de guerra atuando sobre as mentes, minando a fé nos valores morais e éticos da sociedade ocidental — cristã, intenta levar determinadas nações à subversão e à derrota destruindo a capacidade de resistir e de lutar de seus povos.

O pensamento do Gen. Karl von Clausewitz, contemporâneo de Napoleão e analista de suas campanhas, teve uma influência extroardinária nas idéias ainda hoje vigentes sobre a guerra. Para Clausewitz, "a guerra é a continuação da ação política por outros meios". Invertendo o pensamento do teórico prussiano e adaptando-o ao conceito de luta permanente da doutrina marxista, Lenine assim se manifestou: "a política é a continuação da guerra por outros meios".

O conceito de Lenine domina ainda hoje a estratégia de luta da subversão comunista lançada contra países não socialistas, dando à guerra o caráter permanente.

A ampliação do conceito de guerra e os novos ingredientes tecnológicos e psicológicos que passaram a influir na sua formulação geraram, na época atual, os vários tipos e formas de conflitos bélicos que são diariamente discutidos e comentados em todas as modalidades de divulgação.

— *Caracterização dos Tipos e Formas de Conflito Bélico*

Do ponto de vista didático podemos estudar os conflitos bélicos da atualidade, distinguindo-os de acordo com *tipos* e *formas* mais comuns.

— *Tipo de guerra,* caracterizado, especialmente, pelos aspectos políticos, e pelo espaço e volume de meios utilizados.

— *Forma de guerra,* caracterizada pela natureza dos meios empregados e, conseqüentemente, pela forma que tomam as operações.

Buscando-se nessa classificação, chegaremos à conclusão que os conflitos atuais, ou potencialmente existentes, podem classificar-se quanto ao tipo em:

— Guerra total
— guerra limitada,

quanto a *forma,* em

— Guerra Nuclear
— Guerra Convencional
— Guerra Revolucionária

ou, também, em,

— Guerra Clássica (nuclear e/ou convencional)
— Guerra Revolucionária.

Quanto às *estratégias* utilizadas nos tipos e formas de guerra acima, destacam-se,

— Estratégia de ação direta
— Estratégia de ação indireta

As combinações dos *tipos* e *formas* produzem as inúmeras variantes conhecidas. Assim é que a Guerra Total ou Global pode tomar a forma de Guerra Nuclear ou as formas sucessivas ou simultâneas de Guerra Nuclear, Convencional e Revolucionária. Podemos admitir no curso de uma mesma guerra, formas diferentes em áreas geográficas diversas.

Há também as denominações de Guerra Aérea, Guerra Marítima, Guerra Química, Guerra Biológica, Guerra Radiológica, Guerra Psicológica, utilizados pelos autores que pretendem caracterizar a forma na natureza dos meios predominantemente utilizados. Vejamos, agora, qual a conceituação dos tipos de guerra (clássica e revolucionária). Por *Guerra Clássica* entendemos aquelas que conservam as características principais dos conflitos armados do passado — tem por instrumento principal a agressão armada e por objetivo a conquista ou manutenção física do território — seja mediante a forma nuclear ou convencional.

Por *Guerra Revolucionária* entendemos aquelas em que as características clássicas da guerra foram substituídas — seu instrumento principal

é a agressão psicológica e seu objetivo a conquista das mentes da nação visada, colocando-as a serviço da subversão marxista-leninista.

O quadro abaixo compara as várias formas de guerra, e nos ajuda a compreender o fenômeno dos conflitos armados contemporâneos:

GUERRA CONTEMPORÂNEA

Tipo	*Forma*	*Objetivo Principal*	*Arma Decisiva*	*Ambiente*
Total ou Limitada	Clásica (Nuclear ou Convencional)	Conquista do Território	Força Militar	Definido Compacto Claro
	Revolucionária	Conquista das Mentes	Agressão Psicológica	Indefinido Fluído Confuso

Depois da II Guerra Mundial, em face do impacto psicológico criado pelas explosões atômicas de Hiroshima e Nagasaki, e em virtude do crescente poder de destruição das novas armas nucleares, os estadistas e estrategistas das grandes potências chegaram à conclusão de que a agressão nuclear conduzirá ao aniquilamento dos antagonistas e não levará, portanto, à consecução de nenhum objetivo militar ou político; não haveria vitória nem vencedores. Vale a pena reproduzir, aqui, as palavras do Presidente Richard Nixon, em mensagem ao Congresso, definindo a política de seu país para a década de 1970:

> "Atualmente, a evolução tecnológica da guerra alterou a natureza do equilíbrio militar do poder. Os novos tipos de armas representam novos perigos. Tanto a União Soviética, como os Estados Unidos estão aptos a inflingirem-se mutuamente danos terríveis e inaceitáveis, não importa qual seja o primeiro a atacar. Não pode haver, certamente, nenhum lucro, nenhuma vitória para a potência que provocou um conflito termonuclear."

Chegou-se desta forma, ao que se costuma chamar de "equilíbrio do poder pelo terror" ou "equilíbrio do terror".

Em face dos perigos representados pela hecatombe nuclear, os estadistas e estrategistas contemporâneos procuram resolver as diferenças entre

os seus Estados, no campo militar, por meio de *guerras limitadas* — quanto à sua extensão política e geográfica —, e *convencional* ou *revolucionária,* quanto à forma em, que se desenvolvem as operações.

Guerra Limitada

As guerras limitadas dominaram o ambiente político-militar do mundo nos últimos 28 anos de pós-guerra.

A guerra limitada é um conflito armado que se desenvolve sob o controle rigoroso do poder político, a fim de evitar a sua generalização. O interesse político em evitar que o conflito se transborde dos limites permissíveis, a fim de conter a sua globalização, coloca essas guerras sob a supervisão direta dos gabinetes políticos. Esse controle intervém até mesmo no desenrolar das operações estratégicas, causando muitas vezes desinteligências graves entre os gabinetes políticos e os Estado-Maiores, entre os governantes e generais.

Na guerra limitada a preocupação principal não é a violência máxima. Ao contrário, esmera-se na aplicação de quantidades limitadas de poder, cuidadosamente escolhidas visando à obtenção ou à manutenção de efeitos limitados.

A tarefa militar na guerra limitada é aplicar, na proporção devida, a forma de guerra adequada no grau apropriado. A finalidade é criar situações favoráveis, — políticas, econômicas, psicossociais ou militares —, com o menor nível de violência possível, sem comprometer o equilíbrio de poder mundial existente. A guerra limitada é um recurso de pressão pela violência que não visa à guerra como solução, mas pretende dar novas aberturas para a negociação; visa a quebrar o impasse diplomático e favorecer um retorno à mesa das negociações.

A diplomacia — capaz, hábil, dinâmica, bem informada — desempenha papel importante nas guerras limitadas. Bem serve de exemplo a mundialmente proclamada habilidade diplomática de Kissinger, que tendo conseguido uma aproximação entre Washington e Pequim, abalou a segurança de Moscou e fortaleceu a posição chinesa no quadro do antagonismo sino-soviético; essa abertura diplomática para os Estados Unidos deu-lhe novos instrumentos de negociação, rompendo o impasse diplomático e permitindo a suspensão das hostilidades bélicas que se desenvolviam no Vietnã há quase dez anos.

O campo de opção das grandes potências, na conjuntura político-militar da atualidade, leva-as muitas vezes a terem que escolher entre duas posições extremas — se quiserem a segurança absoluta terão que correr o grande risco da guerra total. Preferem, via de regra, renunciar à segurança absoluta, em troca de uma segurança relativa, controlada, que lhes diminua o risco de precipitarem o desencadeamento da guerra total. Tentando essa segurança relativa é que se engajam em guerras limi-

tadas. Assim, desde o final da II Guerra Mundial, as guerras limitadas têm eclodido em várias partes do mundo, sem terem conduzido à hecatombe nuclear.

O risco que sempre acompanha as guerras limitadas é que possam escapar ao controle de quem a empreende transformando-se em guerra total. Esse perigo vem sendo evitado através de um cuidadoso sistema político de controles, no campo emocional e no campo operacional. Sobre esse sistema de controles já escreveu o Brig Lavenère-Wanderley, ex-Ministro da Aeronáutica, mencionando os 7 graus da escalada que poderão levar os conflitos militares limitados ao "espasmo nuclear". O futurólogo norte-americano Herman Kahn, no seu livro "A Escalada", cita nada menos do que 44 graus, partindo das simples tensões internacionais até a agressão nuclear ilimitada.

As guerras limitadas podem ser restringidas em função da área geográfica permitida para as operações (paralelo 38 na Guerra da Coréia, paralelo 16 na Guerra do Vietnã) ou em função da intensidade ou qualidade de força aplicada. Qualquer ampliação de tatro de operações ou qualquer exagero na aplicação da força, além dos limites políticos consentidos, poderá resultar numa elevação da escalada, de efeitos indesejáveis. Portanto, é essa uma "guerra de riscos calculados" como a chamou o General Mark Clark, em seu livro "Calculated Risk".

Desde a rendição das forças armadas alemãs e japonesas, em 1945, a confrontação de forças entre as grandes potências, — confrontação nem sempre direta mas que tem sido feita freqüentemente através de países satélites (guerra por procuração) — resultou nos seguintes conflitos armados principais:

— Guerra da Indochina (1945-1954)
— Guerra da Coréia (1950-1953)
— Invasão Franco-Britânica no Médio Oriente (1956)
— Guerra do Vietnã (1962-1972)

Não constam desta lista as guerras de libertação de antigas colônias asiáticas ou africanas (Índia, Paquistão, Argélia, Indonésia, etc.), nem outros conflitos entre pequenas potências (árabes x israelenses), porque nesses, o aspecto de confrontação entre as grandes potências não é essencial, embora sinta-se a presença indireta das mesmas, buscando as soluções que lhes serão mais favoráveis mas, também, restringindo os seus riscos de intervenção, a fim de evitar a escalada em grau inadmissível. Não citamos, também, o conflito russo-norte-americano provocado pela instalação de uma base de foguetes soviéticos em Cuba (1964), porque neste caso a diplomacia conseguiu conter o desencadeamento da luta (houve confrontação militar, mas não chegou a haver violência). No caso

do conflito na República Dominicana, em face da presteza da intervenção militar dos Estados Unidos e da OEA, as potências comunistas recuaram.

Nas quatro guerras limitadas acima citadas a direção política predominou, contrariando os interesses da estratégia militar, conseguindo através de inauditos esforços políticos e diplomáticos evitar uma escalada além dos limites de risco permissíveis. Vários generais norte-americanos pagaram com o tributo de suas substituições no Comando, a inconformidade em se submeterem às decisões políticas de gabinete na limitação das operações estratégicas e até táticas, entre eles estão Mac Arthur (Coréia), Westmoreland (Vietnã) e York (São Domingos). Do lado das potências comunistas não sabemos quais os generais punidos, mas vários, também, devem ter sido substituídos.

A política internacional, no quadro da guerra limitada, em que muitas vezes predomina a agressão psicológica (guerra revolucionária), combinada com ações militares do tipo convencional, exige a permanência dinâmica de uma diplomacia extremamente hábil, capaz de acompanhamento, com acuidade e lucidez, das operações militares e de seus reflexos nos diferentes centros de poder. A exploração diplomática dos efeitos e das reações políticas provocados pelas operações militares precisa ser rápida e extremamente inteligente. Deve a diplomacia, no curso de uma guerra limitada em que o seu país esteja envolvido, ter sempre presente que o impasse militar deve ser rompido pela negociação e todo o "fato novo" que possa influenciar na marcha ou reabertura da negociação deve ser explorado sem demora. Entre as qualidades que se exige deses diplomata, deve-se destacar a serenidade e lucidez para, no ambiente indefinido, fluido e confuso da guerra psicológica que acompanha os conflitos limitados, saber livrar-se da emoção e raciocinar com fria objetividade.

— *Concepções Estratégicas nas Guerras Contemporâneas*

"A estratégia é arte dos generais (Napoleão).

"A estratégia é arte aplicada à batalha a fim de alcançar os objetivos da guerra' (Clausewitz).

"A estratégia é a arte de distribuir e aplicar os meios militares para alcançar fins políticos" (Liddeell Hart).

"A grande estratégia é a arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou grupos de nações, para a consecução do objetivo político que motivou a guerra, e que é definido pela política" (Liddell Hart).

"Estratégia Nacional é a arte de preparar e aplicar o poder nacional, tendo por objetivo a conquista ou a manutenção dos objetivos fixados pela Política Nacional" (ESG).

Analisando-se esses cinco conceitos, pode-se observar a tendência, no tempo, de ampliar o campo que envolve a estratégia. A antiga "arte dos generais" é agora, também, a arte dos políticos e economistas. O campo de aplicação da estratégia que se resumia à guerra, atualmente se amplia, reconhecendo-se a existência de uma estratégia política, uma estratégia econômica, uma estratégia para o desenvolvimento e até mesmo uma estratégia de paz. O sentido da palavra estratégia, entretanto, não se desvinculou de suas origens primeiras, ligada à idéia de luta, de batalha. Assim é que quando se diz Estratégia para o Desenvolvimento, está-se admitindo que é necessário travar uma verdadeira batalha para vencer os fatores adversos e antagônicos que mantêm um povo submerso nos pântanos do subdesenvolvimento.

Liddell Hart, destacado pensador militar contemporâneo, estudou profundamente a estratégia militar desde os tempos imemoriais de Sun-Tzu (General chinês que viveu 400 anos antes de Cristo), proclamava as excelências da ação estratégica indireta.

O escritor militar inglês classifica a estratégia em:

— estratégia de ação direta,
— estratégia de ação indireta.

A primeira se caracteriza quando as ações são desencadeadas diretamente contra as forças principais do inimigo, buscando um resultado decisivo. A segunda se manifesta quando se procura evitar o confronto direto com as forças principais do inimigo, preferindo-se desgastá-lo através de várias ações secundárias sobre pontos vulneráveis, obrigando-o a dispersar suas forças e a aceitar as lutas parciais, em terreno e momento favoráveis.

A estratégia de ação direta teve o seu principal teórico na pessoa de Clausewitz. Foi ele adepto da guerra total e da estratégia de ação direta afirmando que "a guerra é um ato de violência levado ao seu grau máximo".

Clausewitz preconizava "o esforço máximo para conquista do objetivo". Deste modo, para a sua guerra ilimitada, o pensador prussiano sugeria o emprego da força máxima, em busca da destruição das forças inimigas. O pensamento militar de Clausewitz teve enorme influência nos planos estratégicos e no desenvolvimento das I e II Guerras Mundiais. Em ambas predominou o espírito de Clausewitz na procura constante da batalha decisiva que deveria comprometer o máximo de forças na máxima violência.

A aplicação da doutrina do teórico prussiano na era nuclear que estamos vivendo representaria o aniquilamento da humanidade.

Para impedir o desencadeamento da guerra nuclear vem sendo aplicada a *estratégia de dissuasão* cujo principal teórico é o General francês Beaufre.

Segundo Beaufre (Dissuasion et Stratégie), "a dissuasão procura impedir que uma potência inimiga tome a decisão de empregar suas armas, ou seja de atuar e reagir em face de uma situação criada, por meio de um conjunto de disposições que representam uma ameaça suficiente. É, em suma, um resultado psicológico que se busca por meio de uma ameaça".

"Este resultado psicológico procede da imposição de um cálculo no qual o adversário é obrigado a comparar o risco que corre com o valor do objetivo almejado, o efeito esperado com os riscos e as incertezas do conflito."

Assim é que o objetivo da dissuasão é obter, mediante uma ação indireta, a paralisação do inimigo, o qual é levado a evitar a prova de força pelo temor de suas conseqüências. Naturalmente essa paralisação do adversário não é sempre total, ele procurará atuar e reagir mediante outras formas (guerras convencionais limitadas e guerra revolucionária), porém, do ponto de vista estratégico, ter-se-á alcançado o objetivo da dissuasão no momento em que o adversário for obrigado a limitar o emprego de sua força.

"A dissuasão é a chave da estratégia contemporânea" (Gen Beaufre).

É o argumento que impede a guerra nuclear. É o principal fator do chamado "equilíbrio do poder".

Sun-Tzu pode ser considerado o precursor da estratégia de ação indireta. São dele os seguintes conceitos:

"Vencerá aquele que aprenda a arte da diversão. Quero dizer, a arte de manobrar".

"Na guerra, o melhor é conquistar o país inimigo totalmente, e intacto". Arrasá-lo e destruí-lo não oferece vantagens. Do mesmo modo, é preferível capturar um Exército inteiro do que destruí-lo. Portanto, lutar e vencer todas as batalhas não é o mérito supremo. Este mérito, consiste em quebrar a resistência do inimigo sem combater."

Sun-Tzu acreditava na viabilidade de destruição do inimigo sem comprometer-se em batalhas. Quase 2.500 anos após Sun-Tzu,, podemos ler a proclamação do general e estrategista chinês, na sua "Estratégia para a Guerra Revolucionária":

"Deve-se evitar os pontos fortes e atacar os fracos".

"Quando se tiver que enfrentar tropas mais fortes, deve-se retirar se estas avançam; hostilizá-las se se detêm; atacá-las se se descuidam; persegui-las, se se retiram."

Como vemos, Mao Tze-Tung adotou os conceitos de Sun-Tzu à Guerra Revolucionária Comunista, mediante a qual o país inimigo deve ser submetido ao desgaste progressivo, através de uma violenta agressão

psicológica capaz de quebrar-lhe a vontade de resistir. Para essa agressão psicológica usa todas as técnicas de propaganda e de pressão, confundindo e intimidando o povo, no intento de controlá-lo, pela adesão se for possível, pelo medo e pela insegurança se for necessário. Como principais instrumentos de pressão da guerra revolucionária destacam-se — o terrorismos, a guerrilha, as chamadas guerras de liberação, a formação dos chamados Exércitos Revolucionários Populares. Nas etapas mais avançadas da Guerra Revolucionária, esses Exércitos Populares tendem a se transformar em forças convencionais substituindo o Exército Nacional.

Em termos de Guerra Limitada combinando as formas de guerra convencional e guerra revolucionária, assistimos, no Vietnã, durante quase 10 anos, à confrontação de duas estratégias — a *estratégia de ação direta* adotada pelos norte-americanos e sul-vietnamitas, buscando destruir as forças principais e os centros vitais do inimigo (dentro dos limites permissíveis pelo propósito de limitar a extensão do conflito), e a *estratégia de ação indireta* dos norte-vietnamitas e viet-congues.

Nem foram capazes os norte-americanos, com seu formidável poderio bélico convencional, de dominar as forças potencialmente inferiores dos norte-vietnamitas e vietcongs, nem conseguiram estes, apoiados e inspirados, ora por Pequim, ora por Moscou, usando todas as armas e artifícios da Guerra Revolucionária, conquistar o Vietnã do Sul. Produziu-se ali uma longa guerra, resultando no cansaço psicológico de ambas as partes que levou a uma paz precária.

A lição que podemos tirar da Guerra do Vietnã é que:

— a estratégia de dissuasão, utilizada pelas grandes potências, foi capaz de manter o conflito localizado nos limites de uma Guerra Limitada;

— a guerra revolucionária do Vietnã do Norte, utilizando a plenitude de armas psicológicas no âmbito local e em escala mundial, porém disposto de inferioridade de força militar e convencional, conseguiu conduzir a uma potência como os Estados Unidos ao *impasse militar*.

A saída para o impasse militar foi a solução política, precedida e procedida de intensa negociação diplomática.

— A Diplomacia na Guerra Contemporânea

Pode-se dizer, em termos gerais, que a guerra, a ação militar violenta, surge quando fracassa a diplomacia. É a diplomacia a via pacífica para a solução das diferenças e antagonismos entre as nações. Os instrumentos clássicos à disposição das negociações diplomática são o direito internacional, a ética internacional, a moral internacional e as compensações. Mas, as pressões psicológicas, na atualidade, cada vez mais invadem o campo diplomático. Na escalada dessas pressões, encontram-se desde a simples propaganda até a ameaça militar.

No quadro confuso dos conflitos modernos em que o fanatismo ideológico ou a paixão nacionalista obscurece as mentes e exarcerba as emoções, difícil se torna a missão do diplomata que é a de convencer através da negociação. Este convencimento, no passado, era possível admitir-se usando-se apenas os argumentos intelectuais de comprovação de direito, hoje, para se alcançar o reconhecimento desse direito, é preciso quase sempre que o diplomata saiba usar, com rara habilidade, argumentos mais fortes, tirados do arsenal das pressões psicológicas (políticas, econômicas ou militares).

O jogo da negociação-pressão vem-se impondo como norma cada vez mais freqüente na diplomacia contemporânea das grandes potências.

Poderá dizer-se que não há novidade nesse jogo negociação-pressão, usado pelos diplomatas desde a antiguidade. A novidade, do ponto de vista atual, está na intensidade de seu emprego e na natureza dos meios de pressão extremamente perigosos postos hoje nas mãos dos diplomatas (que vão da simples propaganda à bomba nuclear). O diplomata da grande potência contemporânea deverá saber ajustar a pressão na medida devida ao efeito desejado. Deverá encontrar a conciliação entre o interesse de contenção do esforço bélico nos conflitos e o interesse de conciliação marcado pela política de "detente". Deverá, sempre, ter bem presente, que não será só a precipitação militar que poderá levar à guerra total e a hecatombe nuclear, mas também a precipitação ou o erro de cálculo diplomático ao mensurar as pressões.

Nesta nossa ascensão na escala de potência, com responsabilidades internacionais cada vez maiores, devemo-nos preparar para esse tipo de diplomacia dinâmica, presente, atuante, e bem informada —, dispondo de diplomatas conscientizados de nossos interesses, servidos por inteligência ágil e objetiva, capazes de acompanhar o desenvolvimento de uma crise nas suas várias áreas de efeito e tirar proveito de todos os seus lances.

4 — CONCLUSÕES

O conceito de Poder recebeu, nestes últimos 25 anos, o impacto produzido pela intensificação da chamada guerra psicológica.

O Poder era usualmente avaliado como força material. Foi esse impacto que impôs a revisão do conceito e a inclusão de nova componente no contexto do Poder, a capacidade de influir, componente psicológica. Exemplificando, citamos a Guerra do Vietnã em que a supremacia de força convencional dos Estados Unidos não foi suficiente para levá-los à vitória. Faltou-lhes a capacidade de influir, quer em escala internacional, quer no âmbito regional, a fim de evitar o isolamento internacional no campo psicológico que lhes foi imposto. Em conseqüência, deu-se o impasse militar. Somente a supremacia da força militar não foi suficiente para a imposição do Poder.

Essa evolução do conceito de Poder Nacional provocou reflexos no Poder Militar e na Política Internacional.

O Poder Militar vem sendo limitado na sua aplicação pelo perigo da hecatombe nuclear. A predominância, nos conflitos militares contemporâneos, é das *Guerras Limitadas* ou Guerras Localizadas (combinando as formas convencional e revolucionária) e da *estratégia de ação indireta*. No âmbito da ação indireta salientamos a estratégia de dissuasão na qual se busca o efeito psicológico de paralização pela ameaça (ameaça nuclear no caso das superpotências).

Nesse quadro dos conflitos contemporâneos merece destaque a importância de uma diplomacia dinâmica presente, bem informada e hábil — dispondo de intellgência ágil e serena para saber negociar no ambiente confuso e conturbado das crises modernas, sem se perder no emaranhado das pressões e contrapressões, levando à frente a defesa intimorata dos interesses nacionais. Cabe à Política Internacional, por meio da diplomacia, a missão heróica de impedir que as desinteligências e antagonismos ultrapassem o campo das negociações, precipitando-se no campo da violência militar. Quando isto acontecer, mergulhada a nação na guerra, a missão do diplomata será a de reabrir o caminho das negociações, tendo sempre em vista a conquista ou manutenção dos objetivos nacionais. Na capacidade de negociar, de encontrar soluções pelo caminho da negociação, está portanto o principal mérito da diplomacia. É ela um instrumento do Poder Político, quando fracassa a diplomacia nas contendas internacionais, o Poder Político é substituído pelo militar.

O Poder Militar de um país deve adaptar-se às contingências da guerra contemporânea. No panorama internacional de nossos dias coexistem a ameaça da guerra nuclear e a presença das guerras limitadas, de forma convencional ou revolucionária. Agravando o problema dos países subdesenvolvidos, a guerra revolucionária no afã de conquistá-los para o mundo socialista, desenvolve uma intensa estratégia de propaganda, mistificações, pressões e terrorismo, mantendo-os em constante estado de intranqüilidade e insegurança. Por outro lado, procura jogá-los, fazendo-os participar como instrumentos de pressão pró-comunista em todas as crises internacionais. O conceito de paz, entre as superpotências, não é mais a inexistência de conflitos armados, mas a contenção do conflito nuclear. Baseado nesse ponto de vista é que se diz, em Moscou e Washington, que o mundo está em paz, apesar da existência das guerras limitadas. A presença dessas guerras limitadas aumenta de intensidade as atividades diplomáticas visando a contê-las dentro dos limites permissíveis, do risco calculado. Persistem as dificuldades de codificar certos aspectos jurídicos da guerra ou de alcançar a segurança pelo desarmamento.

Por paradoxal que pareça, o impasse nuclear faz, cada vez mais necessária, a existência de forças convencionais. O fator condicionante e permanente da guerra contemporânea é a capacidade proporcionada

pela tecnologia de criar a expectativa de emprego de novos engenhos cada vez mais poderosos, e a utilização crescente da arma psicológica.

Esta expectativa torna cada vez mais difícil a compreensão dos diferentes tipos e formas de guerra, pois a guerra mais do que uma ação pura de forças, depende do emprego da inteligência.

A compreenção da Guerra Contemporânea, de suas implicações, é de importância capital na formulação de uma doutrina militar, na preparação e aplicação do Poder Militar. Dessa compreensão devem surgir medidas que possam contribuir para o fortalecimento do moral e do caráter nacional.

A guerra, como fenômeno social, continuará existindo sob os diferentes tipos e formas, e devemos estar preparados para enfrentá-la como uma contingência da vida e da sociedade humana.

Devemos compreender qual o gênero de guerra que nos ameaça, "para que não incorramos no erro fatal de nos prepararmos para uma guerra errada, quase tão fatal como não nos prepararmos para nenhuma".

Como conclusão final, queremos apresentar uma síntese sobre as expectativas criadas pela Guerra Contemporânea, que bem pode servir de mensagem de alerta para aqueles que têm a responsabilidade e o dever de velar pela Segurança Nacional:

— A terrível ameaça — A guerra nuclear,
— O instrumento de contenção da guerra nuclear — a estratégia de dissuasão,
— A realidade permanente — a guerra revolucionária,
— O instrumento de contenção da guerra revolucionária — as forças convencionais e o fortalecimento do moral e do caráter nacional.

BIBLIOGRAFIA

— BEAUFRE, General — Stratégie
— BEAUFRE, General — Dissuasion et Stratégie
— MORGENTHAU, HANS J. — Politics among Nations
— ARAUJO CASTRO, Embaixador — Desarmamento, ESG/1971
— ESG, 1972 — O Poder Militar
— NASCIMENTO SILVA, GERALDO EULALIO DO — A Política Exterior do Brasil, a ONU e a OEA, ADESG — S. Paulo, 1972
— MEIRA PENA, JOSÉ OSWALDO DE — A Diplomacia e o Poder Político Nacional
— GOLBERY DO COUTO E SILVA — Geopolítica do Brasil
— LIDDELL HART — Princípios da Guerra
— LIDDELL HART — Estratégia
— LAVENÈRE WANDERLEY, Brigadeiro — Estratégia Militar e Desarmamento

— CLAUSEWITZ, KARL VON — Da Guerra
— MARCK, General — Calculated Risk
— TOYNBEE, ARNOLD J. — Study of History
— GALOIS, P. — Estratégia da Era Nuclear
— RUAS, FRANCISCO, Coronel — O pensamento militar do Marechal Castello Branco
— KAHN, HERMAN — A Escalada
..— MAO TZE-TUNG — Seleção de Escritos Militares.

Esta revista foi impressa
nas oficinas gráficas da
Editora **Vozes** Limitada
Rua Frei Luís, 100
Petrópolis, Estado do Rio
de Janeiro, Brasil.